



# Percorso formativo

## Gli affidamenti sociali

4 maggio 2023

Francesco Maria Nurra



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA  
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

Assessoradu de s'igiene e sanidade e de s'assistèntzia sotziale  
Assessorato dell'igiene e sanità e dell'assistenza sociale



# Istruttorie pubbliche di co-programmazione, co-progettazione e accreditamento per lo svolgimento di attività di interesse generale nell'ambito dei servizi sociali e alla persona

## Sussidiarietà e co-progettazione

### Argomenti di interesse

- **Introduzione: i tre diversi contesti del principio costituzionale di sussidiarietà**
- **L'evoluzione normativa delle istruttorie pubbliche di co-programmazione e co-progettazione: dalla legge 328/2000 al D.lgs. 117/2017**
- **L'evoluzione giurisprudenziale: il revirement del Consiglio di Stato successivo alla sentenza della Corte Costituzionale 131/2020**
- **Le Linee Guida del Ministero del Lavoro (DM 72/2021)**
- **Accordi di partenariato per co-programmazione, co-progettazione e accreditamento (Art. 55 CTS)**
- **Convenzioni tra pubbliche amministrazioni e soggetti privati (Art. 56 CTS)**
- **Le istruttorie pubbliche: spetti amministrativi e il ruolo del Responsabile del procedimento.**
- **Le istruttorie pubbliche: aspetti metodologici.**
- **Aspetti fiscali, rapporti con ANAC e normativa in materia di tracciabilità dei flussi finanziari.**

- Introduzione: i tre diversi contesti del principio costituzionale di sussidiarietà

# Cos'è la sussidiarietà?

Manca una definizione costituzionale

Viene invece definito in ambito europeo (Art. 5 comma 3 TCE)

*«In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione».*

# Cos'è la sussidiarietà?

**Si dice principio di sussidiarietà quel criterio in base al quale un tipo di azione (o una specifica azione) spetta prioritariamente ad un determinato soggetto di livello inferiore rispetto ad un altro e può essere svolto in tutto o in parte da un altro soggetto, al posto o ad integrazione del primo, SE e SOLO SE il risultato di tale sostituzione è migliore (o si prevede migliore) di quello che si avrebbe o si è avuto senza tale sostituzione. (G.U. Rescigno)**

- a) Principio o criterio procedurale (non sostanziale)
- b) Non dice a chi spetta il tipo di attività considerata, ma quale ragionamento bisogna fare per individuare il soggetto competente.
- c) Tutte le regole di condotta derivanti dal principio non possono che essere di ordine procedurale

Il termine «sussidiarietà» si utilizza sia nel caso di rapporti che appaiono ***verticali*** sia nel caso di rapporti che appaiono ***orizzontali***

# Art. 118 Costituzione

1. Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.
2. I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.
3. La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.
4. Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni **favoriscono** l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di **ATTIVITÀ DI INTERESSE GENERALE**, sulla base del principio di sussidiarietà.

# I tre diversi contesti del principio costituzionale di sussidiarietà *(Cerulli Irelli)*:

- 1) Come criterio della distribuzione delle funzioni amministrative** tra i livelli di governo territoriale e i relativi enti, nei quali si articola la Repubblica (che deve avvenire, come noto, sulla base del principio di sussidiarietà unitariamente ai principi di differenziazione ed adeguatezza: art. 118, 1° comma);
- 2) Come principio ispiratore delle attività dei pubblici poteri** (gli enti del governo territoriale nei quali si articola la Repubblica) intese a favorire lo svolgimento di **ATTIVITÀ DI INTERESSE GENERALE** da parte dei cittadini, singoli ed associati (art. 118, 4° comma);
- 3) Come principio che deve essere seguito nell'esercizio dei poteri sostitutivi**, unitamente al principio di leale collaborazione, da parte del Governo nei confronti degli enti territoriali, e deve essere rispettato dal legislatore nel dettare la disciplina di detti poteri (art. 120, 2° comma).



### Differenze tra sussidiarietà verticale e orizzontale:

**Verticale:** riguarda i rapporti tra enti pubblici rappresentativi e serve sia a distribuire poteri di comando verso la collettività sia compiti di erogazione di servizi e benefici (i quali peraltro comportano indirettamente l'esercizio di poteri verso la collettività dovendo essere finanziati con tributi, imposte, tasse, contributi, e quindi incidendo sul carico fiscale);

**Orizzontale:** non può mai riguardare la distribuzione di poteri di comando poiché i privati non possono comandare su altri privati (tranne i casi di esercizio privato di pubbliche funzioni previsto dalla legge). Può riguardare solo **ATTIVITÀ DI INTERESSE GENERALE** cioè quelle funzioni che non sono esercizio immediato di poteri autoritativi (*imperium, potestas*) attribuiti in base al principio costituzionale di legalità alla pubblica amministrazione (artt. 97 e 118, 1° comma Cost.)

## Sussidiarietà e co-progettazione

Nel caso **orizzontale** il rapporto corre tra soggetti privati da un lato e insieme dei soggetti pubblici dall'altro

**Orizzontale** non perché tra tali soggetti vi sia parità ma perché si immagina che l'intera vita associata sia divisa orizzontalmente tra azioni dei privati (in piena autonomia) e azioni dei pubblici poteri (che ovviamente coinvolgono i privati). Ogni tipo di attività soggetta al **principio** spetta in via prioritaria agli individui, singoli o associati, e solo in via sussidiaria ai pubblici poteri (ai quali eventualmente può poi applicarsi il principio di sussidiarietà verticale).

La sussidiarietà **orizzontale** dunque riguarda la distribuzione tra privati da un lato e pubblici poteri dall'altro dei compiti di erogazione di servizi e benefici, dovendosi stabilire se essi spettano agli uni o agli altri secondo il principio di sussidiarietà. Nella declinazione **orizzontale** non sono comprese funzioni amministrative in senso tecnico, esercizio di poteri amministrativi. Queste infatti sono riservate alla pubblica amministrazione, salvi i casi di *munera* espressamente previsti dalle leggi.

### Quanto è vincolante principio costituzionale?

L'applicazione concreta del principio della sussidiarietà orizzontale (se applicabile) può essere fatta dal legislatore, oppure il legislatore deve demandare questa applicazione alla decisione amministrativa del soggetto pubblico territorialmente competente?

**Questa valutazione compete solo alla legge statale o regionale, salvo ogni giudizio di legittimità costituzionale, che può stabilire:**

- a) se una certa attività di interesse pubblico va svolta da un determinato ente pubblico
- b) se una certa attività di interesse pubblico va svolta dai privati
- c) se demandare all'ente pubblico subordinato la decisione amministrativa discrezionale se una certa attività di interesse pubblico possa essere svolta direttamente o indirettamente applicando il principio della sussidiarietà orizzontale.

## Sussidiarietà e co-progettazione

I diritti sociali interessano la sussidiarietà **orizzontale**, (molto meno quella verticale): una volta deciso di riconoscere e tutelare un diritto sociale per i destinatari è relativamente irrilevante il livello di governo titolare del potere di intervento

### **La sussidiarietà orizzontale e i diritti sociali sono strettamente collegati nell'art. 2, 3, 38 e 118 della Cost.**

- a) Esclusione dal campo di applicazione delle attività di interesse *particolare*
- b) Inclusione delle **ATTIVITÀ DI INTERESSE GENERALE**
- c) Inclusione dei servizi sociali intesi come quelle **attività** di offerta di servizi per soddisfare la domanda di prestazioni legate ad esigenze sociali, dell'intera collettività, che la società vuole e domanda che i poteri pubblici, direttamente o indirettamente si facciano carico in tutto o in parte
- d) L'art. 118 **non specifica** se le attività di interesse generale siano svolte con *fine di lucro* o *senza fine di lucro*

### **Dipende dal legislatore (statale e regionale) decidere:**

- 1) Quali diritti sono qualificati sociali in base alla domanda della società
- 2) Il regime patrimoniale dei diritti sociali (tot. o parz. gratuiti)
- 3) Individuare di volta in volta eventuali altri diritti sociali;
- 4) De-socializzare servizi o attività da affidare esclusivamente al mercato
- 5) In base alla sussidiarietà verticale/orizzontale quale soggetto pubblico o privato debba garantire la soddisfazione del diritto sociale
- 6) Qualora si stabilisca che deve provvedere direttamente il soggetto pubblico individuare i moduli organizzativi e gestionali da utilizzare
- 7) Qualora si stabilisca che deve provvedere l'iniziativa privata individuare i moduli organizzativi e gestionali da utilizzare e l'eventuale intervento finanziario da parte del soggetto pubblico (assente, totale o parziale)

## Corollari applicativi

- a) Il potere pubblico è legittimato a sostituirsi al privato nel caso in cui nessun privato sia disponibile a soddisfare la domanda di prestazioni sociali
- b) Il potere pubblico è legittimato a sostituirsi al privato nel caso in cui nonostante l'aiuto pubblico, lo standard offerto dal privato è inferiore a quello ritenuto corretto (livelli minimi di assistenza) e che potrebbe essere raggiunto dall'intervento pubblico.
- c) I LEA costituiscono un parametro essenziale in base al quale valutare se applicare o meno il principio della sussidiarietà orizzontale.**
- d) Il potere pubblico è legittimato a sostituirsi al privato nel caso in cui l'entità del sostegno pubblico, a parità di risultato, diventa superiore al costo che esso dovrebbe sopportare se gestisse in proprio

# Alcuni riferimenti normativi statali

### Art. 4, 3° comma, lett. a), Legge 59/1997 (prima “legge Bassanini”)

Il conferimento di funzioni agli enti territoriali deve osservare, tra gli altri, “il principio di **sussidiarietà**, (...) attribuendo le responsabilità pubbliche, **anche al fine di favorire l’assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità**, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati”

### Art. 3, 5° comma DLgs. 267/2000

“I Comuni e le Province svolgono le loro funzioni anche attraverso le **attività** che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali”.

### Art. 119, DLgs. 267/2000

“1. In applicazione dell'articolo 43 della legge 27 dicembre 1997 n. 449, al fine di favorire una migliore qualità dei servizi prestati, i comuni, le province e gli altri enti locali indicati nel presente testo unico, possono stipulare contratti di sponsorizzazione ed **accordi di collaborazione, nonché convenzioni con soggetti pubblici o privati diretti a fornire consulenze o servizi aggiuntivi.**”.

## Sussidiarietà e co-progettazione

Le potenzialità riconosciute alla sussidiarietà orizzontale dalla giurisprudenza italiana e dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea



### Consiglio di Stato, Sentenza 01/07/2002, n. 1354

«Il principio di **sussidiarietà orizzontale** di cui all'art. 118 comma 4 cost., costituisce il criterio propulsivo in coerenza al quale deve da ora svilupparsi, nell'ambito della società civile, il rapporto tra pubblico e privato anche nella realizzazione delle finalità di carattere collettivo.

Ciò trova riscontro in una visione secondo cui lo Stato e ogni altra Autorità pubblica proteggono e realizzano lo sviluppo della società civile partendo dal basso, dal rispetto e dalla valorizzazione delle energie individuali, dal modo in cui coloro che ne fanno parte liberamente interpretano i bisogni collettivi emergenti dal "sociale" e si impegnano direttamente per la realizzazione di quelle che sono avvertite come utilità collettive, come esigenze proprie della comunità di cui fanno parte»

## Sussidiarietà e co-progettazione

**Consiglio di Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi. Adunanza del 25 agosto 2003 Parere n. 1440/2003 (Schema di regolamento per la definizione dei criteri e delle modalità per l'accesso al fondo per la tutela e lo sviluppo economico-sociale delle isole minori)**

... «A prescindere dalla qualità del soggetto è comunque certo che la metodica dell'ausilio finanziario pubblico erogato in ambiti territoriali determinati può essere applicata anche ai fenomeni tipici della **sussidiarietà orizzontale** purché sussistano tutte le condizioni che implicitamente sono poste dai precetti (costituzionali e ordinari):

- a) sussistenza di una attività a cura e iniziativa di cittadini, famiglie, associazioni, comunità
- b) adeguatezza, idoneità e di interesse generale,
- c) tipicità della stessa attività e sua riferibilità esclusiva a quei soggetti,
- d) giudizio da parte dell'ente pubblico della necessità che il servizio o l'attività possano continuare per beneficio della comunità di riferimento,
- e) erogazione dell'ausilio quale forma di concorso per l'implicita utilizzazione dei benefici dall'intera collettività, anche politica, di riferimento».

**Corte dei Conti, Sezione Lombardia, Parere 23 dicembre 2010, n. 1075**

... «In sintesi, **tra le molteplici forme di sostegno all'associazionismo locale l'elemento che connota, nell'ordinamento giuscontabile, le contribuzioni tutt'ora ammesse** (distinguendole dalle spese di sponsorizzazione ormai vietate) **è lo svolgimento da parte del privato di un'attività propria del Comune in forma sussidiaria.**

L'attività, dunque, deve rientrare nelle competenze dell'ente locale e viene esercitata, in via mediata, da soggetti privati destinatari di risorse pubbliche piuttosto che (direttamente) da parte di Comuni e Province, rappresentando una modalità alternativa di erogazione del servizio pubblico e non una forma di promozione dell'immagine dell'Amministrazione.».

### Corte dei Conti, Sezione Liguria, Parere 21 febbraio 2011, n. 11

... «deve considerarsi vietata qualsiasi forma di contribuzione intesa a valorizzare il nome o la caratteristica del Comune ovvero a sostenere eventi che non siano diretta espressione dei compiti istituzionali dell'Ente mentre **sono tutt'ora ammesse le contribuzioni a soggetti terzi per iniziative culturali, artistiche, sociali, di promozione turistica, che mirano a realizzare gli interessi, economici e non, della collettività amministrata, ossia le finalità istituzionali dell'ente locale.**

Tali iniziative, concretizzazione del principio di **sussidiarietà orizzontale**, rappresentano una modalità alternativa della realizzazione del fine pubblico rispetto alla scelta da parte dell'Amministrazione di erogare direttamente un servizio di utilità per la collettività.».

**Corte dei Conti, Sezione Molise, Sentenza 27 settembre 2005, n. 99**

... «Al riguardo deve osservarsi, infatti, **che non è affatto precluso agli enti locali erogare contributi per attività sociali, culturali e ricreative, atteso che, nell'attuale ordinamento delle funzioni amministrative, soprattutto alla luce del principio di sussidiarietà** su cui è basato il vigente riparto delle funzioni amministrative fra lo Stato centrale e le autonomie locali dopo la riforma del titolo V della II parte della Costituzione operata con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, **la promozione, il sostegno e l'incentivazione di attività sociali, culturali e ricreative, fra le quali può ritenersi collocabile l'erogazione del predetto contributo [...] rientrano sicuramente fra le funzioni amministrative e le finalità istituzionali degli enti locali ai sensi del nuovo testo dell'art. 118 , comma 2, della Costituzione».**

# **Significative pronunce della Corte di Giustizia dell'UE**

**Corte giustizia Unione Europea Sez. V, Sent., 11-12-2014, n. 113/13**

**Corte giustizia Unione Europea Sez. V, Sent., 28-01-2016, n. 50/14**

## Sussidiarietà e co-progettazione

### Corte giustizia Unione Europea Sez. V, Sent., 11-12-2014, n. 113/13

- a) Il ricorso alle associazioni di volontariato corrisponde alla finalità sociale del servizio
- b) Il ricorso in via prioritaria ad associazioni di volontariato, deve effettivamente contribuire alla finalità sociale così come al perseguimento degli obiettivi di solidarietà ed efficienza di bilancio
- c) È necessario che, nel loro intervento in tale contesto, le associazioni di volontariato non perseguano obiettivi diversi da quelli di solidarietà sociale
- d) Non traggano alcun profitto dalle loro prestazioni, a prescindere dal rimborso di costi variabili, fissi e durevoli nel tempo necessari per fornire le medesime
- e) Non procurino alcun profitto ai loro membri
- f) È ammissibile che si avvalgano di lavoratori, (in caso contrario sarebbero pressoché private della possibilità effettiva di agire in vari ambiti in cui il principio di solidarietà può naturalmente essere attuato)
- g) L'attività delle associazioni di volontariato può essere svolta da lavoratori unicamente nei limiti necessari al loro regolare funzionamento.
- h) Relativamente al rimborso dei costi occorre vegliare a che nessuno scopo di lucro, nemmeno indiretto, possa essere perseguito sotto la copertura di un'attività di volontariato, e altresì a che il volontario possa farsi rimborsare soltanto le spese effettivamente sostenute per l'attività fornita, nei limiti previamente stabiliti dalle associazioni stesse.

### Corte giustizia Unione Europea Sez. V, Sent., 28-01-2016, n. 50/14

- a) Gli articoli 49 TFUE e 56 TFUE devono essere interpretati nel senso che non ostano a una normativa nazionale, che consente alle autorità locali di attribuire la fornitura di servizi di trasporto sanitario mediante affidamento diretto, in assenza di qualsiasi forma di pubblicità, ad associazioni di volontariato, **purché** il contesto normativo e convenzionale in cui si svolge l'attività delle associazioni contribuisca effettivamente a una finalità sociale e al perseguimento degli obiettivi di solidarietà ed efficienza di bilancio.
- b) Qualora uno Stato membro consenta alle autorità pubbliche di ricorrere direttamente ad associazioni di volontariato per lo svolgimento di determinati compiti, un'autorità pubblica che intenda stipulare convenzioni con associazioni siffatte non è tenuta, ai sensi del diritto dell'Unione, a una previa comparazione delle proposte di varie associazioni.
- c) Qualora uno Stato membro, che consente alle autorità pubbliche di ricorrere direttamente ad associazioni di volontariato per lo svolgimento di determinati compiti, autorizzi dette associazioni a esercitare determinate attività commerciali, spetta a tale Stato membro fissare i limiti entro i quali le suddette attività possono essere svolte. **Detti limiti devono tuttavia garantire che le menzionate attività commerciali siano marginali rispetto all'insieme delle attività di tali associazioni, e siano di sostegno al perseguimento dell'attività di volontariato di queste ultime.**



### Alcune definizioni

Attività di interesse generale?

Servizi di interesse generale?

Servizi di interesse economico generale?

Servizi di interesse generale privi di carattere economico?

Servizi sociali di interesse generale?

# Attività di interesse generale

Le “**attività di interesse generale**”, consistono fondamentalmente di operazioni e prestazioni materiali, supportate, dal punto di vista giuridico, da attività negoziale e caratterizzate in principio dalla **non essenzialità del fine di lucro**.

Esse si esplicano in alcuni tipici settori, da quello dell’assistenza e cura dei disabili degli anziani e degli infermi, a quello della manutenzione e cura di beni culturali, di beni pubblici in genere, dell’ambiente, a quello dell’organizzazione di manifestazioni culturali ecc. con cui si realizza una collaborazione/interazione tra l’attività dei privati e l’azione amministrativa pubblica che cede così il monopolio esclusivo .

Le “**attività di interesse generale**” **non sono le funzioni amministrative** inerenti la declinazione sussidiaria verticale dell’art. 118, anche se in parte coincidono perché le funzioni amministrative non possono non essere attività di interesse generale (tutta l’amministrazione lo è per definizione).

# Servizi di interesse generale

I **servizi di interesse generale** designano attività soggette ad obblighi specifici di servizio pubblico proprio perché considerate di interesse generale dalla autorità pubbliche. Sotto questa voce si ritrovano sia attività di servizio **non economico** (sistema sanitario, scolastico obbligatori, protezione sociale, funzioni inerenti alla potestà pubblica come la polizia, sicurezza, giustizia, la difesa ed altro) ma si ritrovano anche attività di servizio cosiddette di interesse **economico** generale.

I **servizi di interesse economico generale**, quindi, sono una *species* del *genus* servizi di interesse generale; si tratta di servizi resi nell'ambito di un mercato concorrenziale dove, quindi, si trovano ad operare soggetti privati ma anche soggetti pubblici. Per la loro caratteristica si pongono in una sorta di **zona franca intermedia** tra attività economiche, da gestire secondo i canoni dell'efficienza e nell'ambito di un contesto competitivo e attività non economiche da gestire in funzione dell'interesse generale ed in vista di obiettivi di coesione sociale o territoriale, di equità redistributiva ecc.

**Sono di interesse generale i  
servizi pubblici finalizzati a  
garantire diritti sociali?**

# Classificazioni in ambito euro-unitario SIG

I **servizi di interesse economico generale SIEG**, sono servizi di base forniti dietro pagamento, come i servizi postali, sono soggetti alle norme in materia di concorrenza e mercato interno europeo. Tuttavia, *sono possibili deroghe a tali norme qualora sia necessario per garantire l'accesso dei cittadini ai servizi di base.*

I **servizi di interesse generale non economici SINEG**, quali la polizia, la giustizia e i regimi previdenziali previsti dalla legge, non sono soggetti a una normativa europea specifica né alle norme sul mercato interno e la concorrenza. (vedi anche Art. 164, co. 3, CCP)

I **servizi sociali di interesse generale SSIG** sono quelli che rispondono alle esigenze dei cittadini vulnerabili, e si basano sui principi di solidarietà e accesso paritario. Essi **possono essere sia di natura economica che non economica**. Ne sono esempi i sistemi previdenziali, i servizi per l'occupazione e l'edilizia sociale.

I **servizi sociali di interesse generale SSIG** possono avere un carattere **economico** o **non economico** a seconda dell'attività svolta

Il fatto che un'attività si configuri come «sociale» non è di per sé sufficiente per essere esclusa dalla qualificazione di «attività economica» ai sensi della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'UE

I **SSIG** di carattere economico rientrano nella categoria dei **SIEG** *e come tali, sono possibili deroghe qualora sia necessario per garantire l'accesso dei cittadini ai servizi di base.*

## Classificazioni in ambito nazionale

### Servizi di rilevanza economica (art. 113 del TUEL)

I servizi di **carattere economico** consistono in attività economiche che vengono offerte sul mercato e possono essere svolte anche da un privato con finalità di lucro, dietro pagamento di un corrispettivo idoneo a coprire i costi e remunerare il capitale

### Servizi privi di rilevanza economica (art. 113bis TUEL e 19 L. 124/2015)

I servizi **non economici** si esplicano, invece, nello svolgimento di attività rese senza finalità lucrative: per la copertura dei costi si fa ricorso alla fiscalità generale e/o al pagamento di tariffe che rappresentano una mera compartecipazione dell'utenza ai costi.

## Sussidiarietà e co-progettazione

La distinzione tra attività economiche e non economiche ha carattere **dinamico** ed **evolutivo** e non è possibile fissare a priori un elenco di servizi di interesse generale di natura “non economica”: anche i servizi sociali, possono avere carattere economico se gestiti dietro pagamento di un corrispettivo adeguato, almeno in astratto, a coprire i costi.



## Sussidiarietà e co-progettazione

**Secondo la Corte Costituzionale la nozione di **SIEG** e quella di **Servizi di rilevanza economica** (art. 113 del TUEL) hanno contenuto omologo se riferiti all'ambito pubblico locale (Sentenza 272/2004)**

Si tratta di un servizio che:

- 1) è reso mediante un'attività economica in forma di impresa, intesa in senso ampio come qualsiasi attività che consiste nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato;
- 2) fornisce prestazioni considerate necessarie, dirette a realizzare che «fini sociali» nei confronti di una indifferenziata generalità di cittadini, a prescindere dalle loro particolari condizioni.

## Sussidiarietà e co-progettazione

**La nozione «restrittiva» dei SINEG contenuta nell'art. 1 del D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175** (*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*)

**h) «servizi di interesse generale» SIG:** le attività di produzione e fornitura di beni o servizi **che non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento pubblico o sarebbero svolte a condizioni differenti** in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, **che le amministrazioni pubbliche, nell'ambito delle rispettive competenze, assumono come necessarie per assicurare la soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento**, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale, ivi inclusi i **SIEG**;

**i) «servizi di interesse economico generale» SIEG:** i servizi di interesse generale erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato;

## Sussidiarietà e co-progettazione

La nozione estensiva di **SIG** che di fatto assorbe i **SIEG**, comporta, a contrario, una nozione restrittiva dei **SINEG** che sembrerebbe ora caratterizzata da alcuni elementi essenziali:

- 1) deve trattarsi di una attività **non suscettibile** di entrare nel mercato, perché questo non può manifestarsi neppure in via potenziale;
- 2) non sembrerebbe ammessa una **valutazione** soggettiva della amministrazione sia in astratto e sia in concreto sulla potenzialità economica dell'attività
- 3) deve trattarsi un'attività caratterizzata **dall'interesse pubblico** che richiede agli enti pubblici di garantirne la realizzazione.

## Sussidiarietà e co-progettazione

### Diversa situazione: attività di interesse generale nel Codice del Terzo Settore

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...***

**(senza alcun riferimento alla loro suscettibilità di entrare nel mercato...)**

### Elenco di attività di interesse generale nel CTS

- ✓ **interventi e servizi sociali**
- ✓ interventi e prestazioni sanitarie;
- ✓ **prestazioni socio-sanitarie di cui al DPCM 14 febbraio 2001,**
- ✓ **educazione**, istruzione e formazione professionale, (legge 28 marzo 2003, n. 53)
- ✓ **attività culturali di interesse sociale con finalità educativa;**
- ✓ interventi e servizi finalizzati alla salvaguardia e al miglioramento delle condizioni dell'ambiente
- ✓ interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio,
- ✓ formazione universitaria e post-universitaria;
- ✓ ricerca scientifica di particolare interesse sociale;
- ✓ **organizzazione e gestione di attività culturali, artistiche o ricreative di interesse sociale,** editoriali, di promozione e diffusione della cultura e della pratica del volontariato e delle attività di interesse generale
- ✓ radiodiffusione sonora a carattere comunitario
- ✓ **organizzazione e gestione di attività turistiche di interesse sociale, culturale o religioso;**
- ✓ **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;**

## Sussidiarietà e co-progettazione

- ✓ servizi strumentali ad enti del Terzo settore resi da enti composti in misura non inferiore al settanta per cento da enti del Terzo settore;
- ✓ cooperazione allo sviluppo, ai sensi della legge 11 agosto 2014, n. 125, e successive modificazioni;
- ✓ 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 un'area economica svantaggiata, situata, di norma, in un Paese in via di sviluppo, sulla base di un accordo di lunga durata finalizzato a 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;
- ✓ **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;**
- ✓ **alloggio sociale** nonché ogni altra attività di carattere residenziale temporaneo diretta a soddisfare bisogni sociali, sanitari, culturali, formativi o lavorativi;

## Sussidiarietà e co-progettazione

- ✓ **accoglienza umanitaria ed integrazione sociale dei migranti;**
- ✓ **agricoltura sociale**, ai sensi dell'articolo 2 della legge 18 agosto 2015, n. 141, e successive modificazioni;
- ✓ organizzazione e gestione di attività sportive dilettantistiche;
- ✓ 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;
- ✓ **promozione della cultura della legalità, della pace tra i popoli, della nonviolenza e della difesa non armata;**
- ✓ **promozione e tutela dei diritti umani, civili, sociali e politici, nonché dei diritti dei consumatori e degli utenti** delle attività di interesse generale
- ✓ 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;
- ✓ cura di procedure di adozione internazionale ai sensi della legge 4 maggio 1983, n. 184;
- ✓ protezione civile ai sensi della legge 24 febbraio 1992, n. 225, e successive modificazioni;
- ✓ riqualificazione di beni pubblici inutilizzati o di beni confiscati alla criminalità organizzata.

- L'evoluzione normativa delle  
Sussidiarietà e co-progettazione di  
co-programmazione e co-  
progettazione: dalla legge 328/2000  
al D.lgs. 117/2017



COSTITUZIONE della Repubblica

LEGGE 8 agosto 1990, n. 241

D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, Testo unico enti locali

LEGGE 8 novembre 2000, n. 328 Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali

DPCM 30 marzo 2001 Atto di indirizzo e coordinamento

D.Lgs. 3 luglio 2017, n. 117, Codice del terzo settore

LINEE GUIDA ANAC

LINEE GUIDA MINISTERIALI

**LEGGI REGIONALI E ATTI DI INDIRIZZO REGIONALI**

LR 23 dicembre 2005, n. 23 (Sistema integrato dei servizi alla persona)

LR 4 febbraio 2016, n. 2 Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna

REGOLAMENTI LOCALI

## Sussidiarietà e co-progettazione

### Alcune precisazioni terminologiche

«**Affidamento**» Deve intendersi il procedimento formale mediante il quale una pubblica amministrazione affida la gestione di servizi a soggetti privati che agiscono in sua vece. Rapporto trilaterale ente/terzo/utente

«**Appalto servizi**» Deve intendersi il procedimento formale ma anche il rapporto sostanziale che ne sta alla base mediante il quale una pubblica amministrazione ricorre allo schema giuridico gestorio tipico del contratto di appalto per acquisire sul mercato le prestazioni di servizio necessarie per lo svolgimento delle proprie funzioni e competenze (anche come utente collettivo a favore della comunità degli amministrati) Rapporto bilaterale ente/terzo

«**Concessione di servizi**» Deve intendersi un contratto che presenta le stesse caratteristiche di un appalto pubblico di servizi, ad eccezione del fatto che il corrispettivo della fornitura di servizi consiste unicamente nel diritto di gestire (quale titolare) i servizi o in tale diritto accompagnato da un prezzo

«**Convenzione**» Deve intendersi un negozio giuridico atipico distinto dall'appalto nel quale sono stabiliti reciproci impegni per lo svolgimento di attività e servizi da parte di soggetti del privato sociale in collaborazione con il soggetto pubblico.

### Art. 11 Legge 7 agosto 1990, n. 241

#### *Accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento*

1. In accoglimento di osservazioni e proposte presentate a norma dell'articolo 10, l'amministrazione procedente può concludere, senza pregiudizio dei diritti dei terzi, e in ogni caso nel perseguimento del pubblico interesse, **accordi** con gli interessati al fine di **determinare il contenuto discrezionale** del provvedimento finale **ovvero in sostituzione di questo**.

1-bis. Al fine di favorire la conclusione degli **accordi** di cui al comma 1, il responsabile del procedimento può predisporre un calendario di incontri cui invita, separatamente o contestualmente, il destinatario del provvedimento ed eventuali controinteressati.

2. Gli accordi di cui al presente articolo debbono essere stipulati, a pena di nullità, per **atto scritto**, salvo che la legge disponga altrimenti. Ad essi si applicano, ove non diversamente previsto, i **principi del codice civile** in materia di obbligazioni e contratti in quanto compatibili. Gli accordi di cui al presente articolo devono essere **motivati** ai sensi dell'articolo 3.

Segue Art. 11 Legge 7 agosto 1990, n. 241

### *Accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento*

3. Gli accordi **sostitutivi** di provvedimenti sono soggetti ai medesimi controlli previsti per questi ultimi.
4. Per sopravvenuti motivi di pubblico interesse l'amministrazione **recede unilateralmente** dall'accordo, salvo l'obbligo di provvedere alla liquidazione di un **indennizzo** in relazione agli eventuali pregiudizi verificatisi in danno del privato.
- 4-bis. A garanzia **dell'imparzialità e del buon andamento** dell'azione amministrativa, in tutti i casi in cui una pubblica amministrazione conclude accordi nelle ipotesi previste al comma 1, **la stipulazione dell'accordo è preceduta da una determinazione** dell'organo che sarebbe competente per l'adozione del provvedimento.



### Legge 328/2000

**Art. 1** (*Principi generali e finalità*) **comma 4**: «Gli enti locali, [...] **riconoscono e agevolano il ruolo** degli organismi non lucrativi di utilità sociale [...] operanti nel settore **nella programmazione, nella organizzazione e nella gestione** del sistema integrato di interventi e servizi sociali.»

**Art. 4** (*Sistema di finanziamento delle politiche sociali*) comma 3: «Le regioni, [...] provvedono alla ripartizione dei finanziamenti assegnati dallo Stato per obiettivi ed interventi di settore, nonché, in forma **sussidiaria**, a cofinanziare interventi e servizi sociali derivanti dai provvedimenti regionali di trasferimento agli enti locali delle materie individuate dal citato articolo 132»

**Art. 5** (*Ruolo del terzo settore*), comma 1: «Per favorire l'attuazione del principio di **sussidiarietà**, gli enti locali, le regioni e lo Stato, nell'ambito delle risorse disponibili in base ai piani di cui agli articoli 18 e 19, promuovono azioni per il sostegno e la qualificazione dei soggetti operanti nel terzo settore anche attraverso politiche formative ed interventi per l'accesso agevolato al credito ed ai fondi dell'Unione europea.»

### Alcune esperienze legislative regionali

Regione	Norma	Procedimento	Oggetto	Negoziò giuridico
Emilia Romagna	L.R. 12/03/2003, n. 2. (Art. 43)	Istruttoria pubblica progettazione comune	Specifiche problematiche sociali	Non precisato
Friuli Venezia Giulia	L.R. 31/03/2006, n. 6	Istruttoria pubblica progettazione comune	Affiancamento ai servizi finalizzato a favorire il continuo adeguamento dell'offerta ai cittadini	Non precisato
Liguria	L.R. 6/12/2012, n. 42 (Art. 31 e 31)	Istruttoria pubblica progettazione comune	Nell'ambito di processi di programmazione e progettazione sociale partecipata	Accordi di diritto pubblico, ai sensi dell'articolo 11 della L. 241/1990
Marche	L.R. 10/12/2014, n. 32	Istruttoria pubblica progettazione comune	Iniziative, interventi ed attività complesse,	Non precisato
Puglia	L.R. 10/07/2006, n. 19	Istruttorie pubbliche di co-progettazione	Specifiche problematiche sociali e per promuovere forme sperimentali di intervento	Non precisato
Sardegna	L.R. 23/12/2005, n. 23	Istruttorie pubbliche di co-progettazione in fase di programmazione	Affrontare specifiche problematiche sociali e bisogni emergenti nel territorio	Non precisato
Umbria	L.R. 9/04/2015, n. 11	Istruttorie pubbliche di co-progettazione	Svolgimento di attività di interesse generale	Accordi procedurali di cui all'articolo 11 della legge 7 agosto 1990, n. 241
Basilicata	LR 02/02/2004 n. 1	Istruttorie pubbliche di co-progettazione	Interventi innovativi e sperimentali	Non precisato

### In Sardegna?

Mancano indirizzi regionali specifici sulla progettazione congiunta in attuazione dell'art. 10 e 22 della L.R. 23/2005 .

Unico riferimento generico, riferito alla **PROGRAMMAZIONE** è dato dalla **DGR N. 23/30 DEL 30.5.2006** *Linee guida per l'avvio dei Piani locali unitari dei servizi alla persona* (LR 23 dicembre 2005, n. 23). **Capitolo 2.2** La partecipazione e la valorizzazione delle risorse della comunità.

#### § Come partecipano i cittadini al processo

... “Al fine di affrontare specifiche problematiche sociali e bisogni emergenti nel territorio, i Comuni associati, ai sensi dell'art. 22, commi 3 e 4, della LR 23/2005, **possono indire istruttorie pubbliche per la co-progettazione**, invitando i **soggetti sociali** solidali attivi nel territorio a presentare progetti di intervento...”.



### LR 23/2005: coinvolgimento dei corpi intermedi nel welfare

#### Art. 2 (*Principi di riferimento*):

«1. Nella disciplina e nella realizzazione del sistema integrato, la Regione e gli enti locali, nell'esercizio delle rispettive competenze e nel rispetto delle competenze attribuite allo Stato dalla Costituzione, assumono i seguenti principi di indirizzo:

f) la **sussidiarietà**, nelle due accezioni **orizzontale** e verticale, come criterio generale di realizzazione del sistema integrato, in cui la valorizzazione delle autonomie e delle pluralità sia finalizzata a garantire i diritti di cittadinanza e l'accesso ai servizi su tutto il territorio regionale»

#### Art. 6 (*Competenze dei comuni*):

«h) la promozione della partecipazione degli attori sociali di cui al capo II e delle comunità locali alla **realizzazione** e valutazione del sistema integrato;»

### LR 23/2005: coinvolgimento dei corpi intermedi nel welfare

#### Art. 10 (*Soggetti sociali solidali*):

«2. La Regione e gli enti locali promuovono la partecipazione dei soggetti sociali solidali alla **programmazione, realizzazione e valutazione** del sistema integrato regionale per:

- a) lo sviluppo del sistema locale dei servizi, anche attraverso la **progettazione congiunta** degli interventi e la messa in rete delle risorse;
- b) l'integrazione delle politiche sociali, **valorizzando** la capacità di innovazione dei soggetti sociali solidali;
- c) lo **sviluppo locale di attività socio-economiche** in grado di produrre incremento di capitale sociale, valorizzazione delle risorse locali, inclusione dei soggetti deboli.

#### Art. 22 (*Strumenti di programmazione locale partecipata*)

«3. Al fine di affrontare specifiche problematiche sociali e bisogni emergenti nel territorio, i comuni associati possono indire **istruttorie pubbliche per la coprogettazione**, invitando i soggetti sociali solidali attivi nel territorio a presentare progetti di intervento».

### LR 23/2005: coinvolgimento dei corpi intermedi nel welfare

- a) Non più solo servizi gestiti “per conto” del soggetto pubblico ma «**realizzazione concertata**»
- b) Viene meno la supremazia del soggetto pubblico nei confronti di tutti gli altri soggetti singoli o associati del privato sociale
- c) Associare i soggetti sociali nella programmazione e gestione condivisa del sistema integrato per realizzare «politiche societarie» non più solo «pubbliche»

## Sussidiarietà e co-progettazione

**I comuni possono utilizzare il proprio potere regolamentare riconosciuto dall'art. 117 comma 6 (Cost.), per lo svolgimento delle funzioni proprie o conferite con legge (art. 118 Cost.) nei limiti della propria autonomia finanziaria di entrata e spesa (art. 119 Cost.)**

**I comuni possono applicare le disposizioni statali previgenti qualora la Regione non abbia ancora disciplinato positivamente la materia, rimessa ora alla potestà legislativa regionale, in applicazione dell'art. 1, comma 3 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L.Cost. 18 ottobre 2001, n. 3)**

*(Le disposizioni normative statali vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge nelle materie appartenenti alla legislazione regionale continuano ad applicarsi, in ciascuna Regione, fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni regionali in materia [...] fatti salvi gli effetti di eventuali pronunce della Corte costituzionale.)*

## Sussidiarietà e co-progettazione

# Cosa sono gli Enti del terzo settore?

## Sussidiarietà e co-progettazione

**Gli enti del Terzo settore sono costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento di una o più attività di interesse generale 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, ed iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore.**

**Sono enti del Terzo settore:** 1) organizzazioni di volontariato, 2) associazioni di promozione sociale, 3) enti filantropici, 4) imprese sociali, 5) cooperative sociali, 6) reti associative, 7) società di mutuo soccorso, 8) associazioni, riconosciute o non riconosciute, 9) fondazioni e gli altri enti di carattere privato diversi dalle società

**Non sono enti del Terzo settore:** le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 le formazioni e le associazioni politiche, i sindacati, le associazioni professionali e di rappresentanza di categorie economiche, le associazioni di datori di lavoro, nonché gli enti sottoposti a direzione e coordinamento o controllati dai suddetti enti, ad esclusione dei soggetti operanti nel settore della protezione civile

## Sussidiarietà e co-progettazione

# Alcuni punti fermi per tutto il Terzo settore:

Omogeneità della finalità sociale delle organizzazioni non profit:

**Cooperative sociali:** perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini mediante la gestione di servizi socio-sanitari ed educativi avvalendosi delle prestazioni di lavoratori, soci lavoratori e soci volontari, questi ultimi in misura complementare e non sostitutiva rispetto ai parametri di impiego di operatori professionali previsti dalle disposizioni vigenti.

**Associazioni di volontariato:** prestare in modo personale, spontaneo e gratuito, prestazioni di varia natura, senza fini di lucro anche indiretto, ed esclusivamente per fini di solidarietà

**Associazioni di promozione sociale:** svolgere attività di utilità sociale a favore di associati o di terzi, senza finalità di lucro e nel pieno rispetto della libertà e dignità degli associati prevalentemente mediante attività prestate in forma volontaria, libera e gratuita dai propri associati per il perseguimento dei fini istituzionali o in caso di particolare necessità mediante lavoratori dipendenti o mediante le prestazioni di lavoro autonomo dei propri associati.

## Sussidiarietà e co-progettazione

### Alcuni punti fermi per tutto il Terzo settore:

- a) L'assenza di scopo di lucro non significa mancanza di economicità di gestione ma soltanto assenza di utili che, se presenti, non possono essere destinati ad attività lucrative o a remunerare i propri soci nemmeno indirettamente
- b) Se manca il *sinallagma (do ut facias...)* tra prestazione e controprestazione non può esservi contratto di appalto di servizi
- c) Anche la prestazione di servizi e attività, a titolo gratuito o con mero rimborso delle spese effettivamente sostenute, è una figura negoziale meritevole di tutela da parte dell'ordinamento giuridico
- d) Qualora il quantum (corrispettivo) della convenzione superi il mero rimborso spese e produca un utile di gestione si rientra nella disciplina del contratto di appalto di servizi a prestazioni corrispettive attratta dal CCP
- e) Il corrispettivo determinato come mero rimborso spese è sufficiente a qualificare “**non oneroso**” il rapporto giuridico ad obbligazioni reciproche



# Con questi provvedimenti normativi il legislatore nazionale e regionale ha:

- a) posto le basi per una sinergica e stabile collaborazione istituzionale tra pubblico e privato nel campo dei servizi sociali
- b) creato un canale privilegiato per le attività sociali complementari, “mancanti”, innovative e sperimentali
- c) stabilito la facoltà della pubblica amministrazione di stipulare convenzioni e accordi di partenariato con soggetti privati “meritevoli”
- d) creato una vera e propria alternativa al contratto tipico di appalto pubblico di servizi visto quasi come una ipotesi residuale da utilizzare per la gestione di servizi particolarmente complessi e strutturati.

Esistono altri strumenti legittimi diversi dal contratto di appalto o concessione di gestione/erogazione servizi sociali che facciano leva sul principio di sussidiarietà orizzontale?

Non solo appalti pubblici di servizi?

Amministrazione a “zero gare”?

Quali sono i limiti all’attività amministrativa degli enti locali nell’individuare e scegliere modalità alternative al contratto di appalto di servizi?

### **Attualità del problema**

**Come dare applicazione concreta ed effettività al principio di sussidiarietà orizzontale in relazione alle diverse azioni pubbliche cui il principio potrebbe dare copertura costituzionale?**

- a) erogazione di finanziamenti e contributi**
- b) co-progettazione e co-gestione nell’ambito del terzo settore e del sistema integrato dei servizi sociali in generale**

## Sussidiarietà e co-progettazione

In linea di massima, una prima principale modalità di affidamento è quella che si ottiene attraverso il contratto di appalto di servizi.

Ad esso, in funzione complementare e a volte alternativa si affiancano modalità dirette alla creazione di rapporti di collaborazione con i soggetti privati che, a differenza dell'appalto, non consistono nella mera acquisizione del servizio fornito dal soggetto privato ma possono, nelle forme più strutturate, determinare lo svolgimento congiunto tra soggetto pubblico e soggetto privato di una funzione propria dell'ente affidante.

Importante scelta strategica e programmatoria concertata tra Direzione Politica, Tecnostruttura, Terzo settore e Cittadinanza societaria tra le diverse soluzioni percorribili per la gestione di attività e servizi del sistema integrato.

Valutazione concreta in base agli obiettivi e alle politiche dell'amministrazione, il contesto sociale ed economico del territorio, la capacità progettuale "territoriale" del Terzo settore.

### Alcune riflessioni

Trasformare il welfare: da statale, a municipale e plurale e cooperativo

Superamento dualismo produttore committente

Servizi sociali e alla persona come *beni comuni*?

Cambiamento culturale e organizzativo degli enti pubblici e degli enti del terzo settore

Superamento approccio rigido, burocratico e gerarchico della P.A.

Passaggio da un modello di *gouvernement* a uno di *governance* che privilegi partecipazione e decentramento delle responsabilità sociali in rete

- L'evoluzione giurisprudenziale: il revirement del Consiglio di Stato successivo alla sentenza della Corte Costituzionale 131/2020

Una premessa: i diritti sociali come terreno di lotta tra fautori e oppositori del *mercato*

I *diritti* si caratterizzano come *sociali* soltanto in base alla domanda, ma non necessariamente in base anche all'offerta

**Il lato della domanda si scinde in due:**

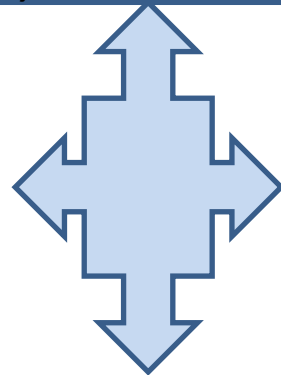
- a) da un lato vi è il richiedente il bene o servizio che ne beneficia,
- b) dall'altro lato vi è il soggetto pubblico che in tutto o in parte paga il bene o servizio

## Sussidiarietà e co-progettazione

**Domanda che chiede di soddisfare un diritto sociale (e cioè di soddisfare tale diritto in modo gratuito o semigratuito per il richiedente)**

**Valutazione dei poteri pubblici  
(dimensione della domanda, risorse disponibili, orientamento politico)**

**Predisposizione di meccanismi istituzionali diretti di prestazione dei corrispondenti beni o servizi, al di fuori del mercato**



**Disinteresse**

**Predisposizione di meccanismi indiretti per cui sono i produttori privati ad offrire beni e servizi a prezzi di mercato, ma sono lo Stato o altri soggetti pubblici a coprire in tutto o in parte la spesa.**



Parere del Consiglio di Stato n.  
2052/2018 del 20/08/2018.

Sentenza Corte Costituzionale n. 131  
del 20 maggio 2020

Parere del Consiglio di Stato n.  
802/2022 del 03/05/2022 Sezione  
Consultiva per gli Atti Normativi

## Sussidiarietà e co-progettazione

La diffusione di sistemi di co-progettazione, in sostituzione agli appalti, ha creato problemi giuridici rispetto al **Codice dei contratti pubblici**

In data **6 luglio 2018** l'**ANAC** ha richiesto al Consiglio di Stato un parere (non vincolante) in relazione alle “posizioni contrastanti da parte di vari stakeholder e del Ministero del Lavoro, che teorizzano l’esclusione dall’applicazione del **Codice dei contratti pubblici** di ampi settori di attività affidati agli organismi del Terzo Settore.

Il parere ribadisce che **il welfare è un settore economico** e dunque, secondo la lettura proposta dagli indirizzi comunitari, va sottoposto ai procedimenti di mercato attraverso il ricorso ad appalti quando sono coinvolti soggetti terzi, tranne alcune situazioni precise.

Fornisce una definizione del concetto di **onerosità**, complementare a quello di **gratuità**, che costituisce la linea di separazione fra i servizi economici di interesse generale, soggetti al Codice dei contratti, ed i servizi non economici di interesse generale soggetti al **CTS**.

# Quali conseguenze ha avuto il parere 2052 del 20/08/2018?

## Sussidiarietà e co-progettazione

**Gratuità (mancanza di onerosità):** solo il rimborso spese a piè di lista con esclusione di qualsiasi remunerazione, anche in maniera indiretta, di tutti i fattori produttivi e comprende unicamente le documentate spese vive, correnti e non di investimento. **Occorre inoltre accertare:**

- a) **l'assenza di qualunque remunerazione** a carico del soggetto pubblico, quale che ne sia la formale denominazione e qualunque sia il meccanismo economico o contabile anche indiretto, al personale volontario o dipendente e direttivo dell'ente
- b) che **non ricorrano forme di forfetizzazione dei rimborsi né di finanziamento** a fondo perduto, né di finanziamento, acquisto o contributo in conto capitale.

Esclusione di ogni possibile ripianamento con risorse pubbliche del costo dei fattori produttivi e l'assenza di alcuna forma di incremento patrimoniale anche se finalizzato al servizio stesso dimostrano, infatti, **l'oggettiva assenza dell'economicità** e, dunque, determinano l'iscrizione del servizio entro la categoria dei **SINEG** servizi non economici di i.g.

# Rischi del parere del Consiglio di Stato

- 1) Lettura delle norme in una prospettiva «mercantilistica» che subordina il CTS al CCP
- 2) Vanificazione dello spirito della riforma del CTS in quanto questa lettura renderebbe inapplicabili alla gran parte dei casi gli istituti della co-programmazione, co-progettazione e delle convenzioni
- 3) Adeguamento conformativo acritico da parte della prima giurisprudenza amministrativa

## Sussidiarietà e co-progettazione

- A)** Il **CTS** non indica più, quale superiore principio conformativo delle procedure di affidamento di servizi sociali, il necessario rispetto “**delle norme nazionali e comunitarie che disciplinano le procedure di affidamento dei servizi da parte della pubblica amministrazione**”;
- B)** in termini più specifici non limita il ricorso alla co-progettazione ai soli “interventi innovativi e sperimentali”, ma, **de facto, qualifica l’istituto come strumento ordinario a regime.**
- C)** I servizi non economici di interesse generale **SINEG** non rientrano nella disciplina del CCP ma in quella del **CTS**
- D)** I servizi caratterizzati da mancanza di **onerosità, corrispettivo** e tendenzialmente caratterizzati dalla **gratuità** non rientrano nella disciplina del CCP ma in quella del **CTS**
- E)** Assurdità della primazia del diritto euro-unitario: «la disciplina del CCP prevale sulle difformi previsioni del **CTS**, ove queste non possano in alcun modo essere interpretate in conformità al diritto euro-unitario (meccanismo della disapplicazione normativa)

## Sussidiarietà e co-progettazione

- 1) La nozione di **onerosità/gratuità** dell'ordinamento italiano non coincide esattamente con quella comunitaria
- 2) Nel diritto civile italiano, infatti, il contratto è **a titolo oneroso** se alla prestazione principale di una parte corrisponde «**un onere**», una prestazione principale a carico dell'altra, indipendentemente dal valore economico che può anche non esservi.
- 3) Il contratto è **a titolo gratuito** quando è **privo di corrispettività** per colui che riceve il vantaggio/beneficio come nella donazione (art. 769 cc.) Una prestazione secondaria, cioè un onere o un modo, non toglie il carattere di gratuità dell'atto.
- 4) Nel diritto europeo, il contratto **a titolo oneroso** previsto nel CCP implica **semplicemente che ciascuna parte tragga un vantaggio** in corrispondenza della sua prestazione e tale vantaggio non deve per forza consistere in un compenso di natura economica, ben potendo essere costituito da una utilità anche mediata. **Quindi nel diritto eurounitario è sufficiente che ci sia il vantaggio per qualificare il negozio a titolo oneroso.**

## **Primi effetti conformativi**

**TAR Toscana Sentenza 1 giugno 2020, n. 666**

**TAR Basilicata Sentenza 12 gennaio 2022, n. 44**

**TAR Piemonte Sentenza 23 febbraio 2022, n. 173**

**TAR Lazio (Latina) Sentenza 9 marzo 2022, n. 281**

**CDS Sez. V Sentenza 24 giugno 2021, n. 6332**



## Primi effetti conformativi

**TAR Toscana Sentenza 1 giugno 2020, n. 666**

Gratuità che viene intesa dal Supremo consesso non come “assenza di corrispettivo” ma come “**non economicità**” del rapporto, ovvero non idoneità dello stesso a coprire il valore dei fattori di produzione e, in particolare, della manodopera, la cui prestazione viene sorretta non da un interesse economico (come normalmente accade) ma dal un puro scopo di solidarietà sociale (che connota il fenomeno del volontariato).

**Ciò comporta che la convenzione non possa dar luogo a qualunque forma diretta o indiretta remunerazione a carico del soggetto pubblico affidante, quale che ne sia la formale denominazione, al personale volontario o dipendente e direttivo dell'ente affidatario**

## **Come ricomporre l'antinomia?**

**Quale principio costituzionale prevale,  
tra la «tutela della concorrenza» e il  
principio di «sussidiarietà orizzontale»?**

**In alcuni casi la stessa UE legittima una «lecita» alterazione della concorrenza e prevede la possibilità di riconoscere forme di compensazione finanziaria (parte entrata e parte spesa dei bilanci pubblici) degli oneri e obblighi di servizio pubblico per la gestione di SIEG**

## Sussidiarietà e co-progettazione

**Comunicazione della Commissione** sull'applicazione delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato alla compensazione concessa per la prestazione di servizi di interesse economico generale (GU C 8 dell'11.1.2012).

**Decisione della Commissione 2012/21/UE**, del 20 dicembre 2011, sull'applicazione dell'articolo 106, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale (GU L 7 dell'11.1.2012).

**Comunicazione della Commissione** — Disciplina dell'Unione europea relativa agli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico (2011) (GU C 8 dell'11.1.2012).

**Documenti di lavoro della Commissione** (29.4.2013 SWD) Guida relativa all'applicazione ai **SIEG**, e in particolare ai **servizi sociali di interesse generale**, delle norme dell'UE in materia di aiuti di Stato, di appalti pubblici e di mercato interno

**Causa C-280/00** Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg contro Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH

«Un intervento statale non ricade nell'ambito di applicazione dell'art. 87, n. 1, CE qualora debba essere considerato come una compensazione che rappresenta la contropartita delle prestazioni effettuate dalle imprese beneficiarie per assolvere obblighi di servizio pubblico, cosicché tali imprese non traggono, in realtà, un vantaggio finanziario e il suddetto intervento non ha quindi l'effetto di collocarle in una posizione concorrenziale più favorevole rispetto alle imprese che fanno loro concorrenza».

## Sussidiarietà e co-progettazione

### Devono essere presenti quattro presupposti:

- 1) l'ETS deve essere effettivamente incaricato dell'adempimento di **obblighi di servizio pubblico** e detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro
- 2) i **parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione** devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente, al fine di evitare che essa comporti un vantaggio economico rispetto a imprese concorrenti
- 3) La compensazione può **coprire interamente o in parte i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico**, tenendo conto dei relativi introiti e di un margine di utile ragionevole
- 4) Quando la scelta dell'impresa da incaricare dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico non venga effettuata nell'ambito di una procedura di appalto pubblico che consenta di selezionare il candidato in grado di fornire tali servizi al costo minore per la collettività, il livello della necessaria compensazione deve essere determinato sulla base di **un'analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata di mezzi [di trasporto] al fine di poter soddisfare le esigenze di servizio pubblico pertinenti, avrebbe dovuto sopportare per adempiere tali obblighi**, tenendo conto dei relativi introiti e di un margine di utile ragionevole per l'adempimento di detti obblighi.

# **La sentenza della Corte Costituzionale n. 131 del 2 giugno 2020.**

**La situazione muta radicalmente dopo l'autorevole intervento della Corte costituzionale che segna uno spartiacque fondamentale rispetto alla lettura restrittiva eurolunitaria «*mercantilistica*» dei giudici amministrativi**



## Sussidiarietà e co-progettazione

«procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria»

«una delle più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale valorizzato dall'art. 118, Cost.».

«ambito di organizzazione delle libertà sociali non riconducibile né allo Stato, né al mercato»

«canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato»

«la 'co-programmazione', la 'co-progettazione' e il 'partenariato' come fasi di un procedimento complesso espressione di un diverso rapporto tra il pubblico ed il privato sociale, non fondato semplicemente su un rapporto sinallagmatico»

## Sussidiarietà e co-progettazione

**In definitiva** principi e i valori costituzionali devono essere messi in relazione gli uni con gli altri, non necessariamente e sempre in termini di contrapposizione, ma anche in termini di bilanciamento degli interessi complessivi.

**Il principio di derivazione europea di «*tutela della concorrenza*» non ha un valore assoluto prevalente rispetto agli altri principi di pari rango costituzionale finalizzati a garantire coesione sociale, partecipazione, democrazia sociale.**

# Punti fermi

Al fine di garantire la correttezza e la legalità dell'azione amministrativa, le amministrazioni, nel favorire la massima partecipazione dei soggetti privati alle procedure di co-programmazione e co-progettazione, devono mantenere in capo a sé stesse la titolarità delle scelte.

In particolare, devono predeterminare gli obiettivi generali e specifici degli interventi, definire le aree di intervento, stabilire la durata dei progetti e individuarne le caratteristiche essenziali, redigendo un progetto di massima che serve anche a orientare i concorrenti nella predisposizione della proposta progettuale.

Attraverso le istruttorie pubbliche l'amministrazione sarà coadiuvata dagli ETS nella ricerca di soluzioni tecniche utilizzabili per l'attuazione di progetti finalizzati al soddisfacimento della domanda dei servizi predefinita dalla parte pubblica

# **Gli effetti della sentenza 131/2020**

**L.R. Toscana n. 65 del 22/07/2020** , rubricata  
“Norme di sostegno e promozione degli enti del  
Terzo settore toscano” per la quale è decorso il  
termine di impugnazione da parte del Governo

**Legge n. 120/2020** di conversione del D.L.  
76/2020

**D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36** (nuovo CCP)

### D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36

Articolo 6 (Principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale. Rapporti con gli enti del Terzo settore).

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 amministrazione condivisa, **privi di rapporti sinallagmatici**, fondati sulla condivisione della funzione amministrativa con gli enti del Terzo settore di cui al codice del Terzo settore di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, sempre che gli stessi contribuiscano al perseguimento delle finalità sociali in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente e in base al principio del risultato. Non rientrano nel campo di applicazione del presente codice gli istituti disciplinati dal Titolo VII del CTS, di cui al decreto legislativo n. 117 del 2017.

# - Le Linee Guida del Ministero del Lavoro (DM 72/2021)

**DM 31 marzo 2021 «LINEE GUIDA  
SUL RAPPORTO TRA PUBBLICHE  
AMMINISTRAZIONI ED ENTI DEL  
TERZO SETTORE NEGLI ARTT. 55-57  
DEL D.LGS. N.117/2017 (CODICE DEL  
TERZO SETTORE).»**

### **Decreto legislativo 03/07/2017, n. 117**

Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106. Pubblicato nella Gazz. Uff. 2 agosto 2017, n. 179, S.O.

Titolo VII Dei rapporti con gli enti pubblici

Art. 55. Coinvolgimento degli enti del Terzo settore

Art. 56. Convenzioni

Art. 57. Servizio di trasporto sanitario di emergenza e urgenza



- Accordi di partenariato per co-programmazione (Art. 55 CTS)

## Sussidiarietà e co-progettazione

### Accordo in diritto amministrativo

- a) Amministrazione “per accordi” (L. 241/1990)
- b) Gli accordi in diritto amministrativo sono moduli di natura consensuale adottabili nell’esercizio della potestà amministrativa
- c) Hanno natura giuridica di diritto pubblico
- d) Art. 11 legge 241/1990: accordi tra pubblica amministrazione e privati e fra amministrazioni pubbliche.

**Nella sostanza dei rapporti tra P.A. e privati l’istituto giuridico dell’accordo non differisce da quello della convenzione**

## Sussidiarietà e co-progettazione

### Partenariato e partnership sociale

Il partenariato è l'incontro concertativo e paritetico fra organizzazioni: quella pubblica e quella privata sociale.

In ambito sociale la partnership si identifica con una collaborazione tendenzialmente paritetica fra diverse organizzazioni fondata su relazioni reciproche, stabilite volontariamente nella quale le risorse, le capacità e i rischi sono condivisi fra i diversi componenti per la realizzazione di un progetto altrimenti non realizzabile singolarmente

Il partenariato di progettazione sociale presuppone una condivisione di obiettivi, finalità e metodi di decisione e costruzione di azione e interventi da realizzare insieme

## Sussidiarietà e co-progettazione

La **co-programmazione** è finalizzata all'individuazione, da parte della pubblica amministrazione, dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili.

Si sostanzia in un'istruttoria partecipata e condivisa, nella quale il quadro di conoscenza e di rappresentazione delle possibili azioni da intraprendere è il portato della collaborazione di tutti i partecipanti al procedimento (ETS) «rappresentativi della “società solidale”» e «costituiscono sul territorio una rete capillare di vicinanza e solidarietà, sensibile in tempo reale alle esigenze che provengono dal tessuto sociale, (...) in grado di mettere a disposizione dell'ente pubblico sia preziosi dati informativi (altrimenti conseguibili in tempi più lunghi e con costi organizzativi a proprio carico), sia un'importante capacità organizzativa e di intervento: ciò che produce spesso effetti positivi, sia in termini di risparmio di risorse che di aumento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate a favore della “società del bisogno”».

Codifica le diverse esperienze attivate dagli enti nella costruzione di tavoli di lavoro e di percorsi di partecipazione Arricchimento della lettura dei bisogni, anche in modo integrato, rispetto ai tradizionali ambiti di competenza amministrativa degli enti, agevolando la continuità del rapporto di collaborazione sussidiaria, come tale produttiva di integrazione di attività, risorse, anche immateriali, qualificazione della spesa e costruzione di politiche pubbliche condivise e potenzialmente effettive, oltre alla produzione di clima di fiducia reciproco.

Gli enti, infine, tengono conto degli esiti dell'attività di co-programmazione ai fini dell'adozione e dell'aggiornamento degli strumenti e degli atti di programmazione e di pianificazione generali e settoriali.

La co-programmazione deve riferirsi ad una o più delle attività di interesse generale, indicate dall'art. 5 CTS, al fine di valorizzare la funzione di innovazione dei processi di definizione del quadro di riferimento dei bisogni della comunità di riferimento e delle possibili azioni conseguenti, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale

L'attività di co-programmazione con gli ETS dovrebbe concludersi con l'elaborazione, condivisa, di un documento istruttorio di sintesi, mentre le determinazioni conseguenti sono di competenza dell'amministrazione procedente, in modo da garantire l'autonomia di quest'ultima nell'acquisizione, nel bilanciamento e nella sintesi dei diversi interessi acquisiti nel corso dell'istruttoria in coerenza con gli indirizzi dell'ente medesimo.

- Accordi di partenariato per co-progettazione (Art. 55 CTS)

# Cos'è in concreto la co-progettazione?

Manca una definizione giuridica puntuale omogenea, solo in parte colmata di recente dall'art. 55 del **CTS**

Limitata letteratura e dottrina

Scarna giurisprudenza

**L'istituto è stato delineato nei suoi elementi formali e procedurali solo con provvedimenti amministrativi e atti di indirizzo (Del. ANAC, DPCM, DGR), come:**

- modalità di attuazione della sussidiarietà orizzontale
- forma di regolazione di rapporti di diritto pubblico tra P.A. e Terzo settore

### Nozione di co-progettazione: riferimenti ante CTS

<b>Nozione normativa</b>	D.P.C.M. del 30 marzo 2001, “Atto di indirizzo e coordinamento sui sistemi di affidamento dei servizi alla persona ai sensi dell’art. 5 della Legge 8 novembre 2000 n. 328”, Art. 7, <i>“al fine di affrontare specifiche problematiche sociali, valorizzando e coinvolgendo attivamente i soggetti del terzo settore, i comuni possono indire istruttorie pubbliche per la co-progettazione di interventi innovativi e sperimentali su cui i soggetti del terzo settore esprimono disponibilità a collaborare con il comune per la realizzazione degli obiettivi. Le regioni possono adottare indirizzi per definire le modalità di indizione e funzionamento delle istruttorie pubbliche nonché per la individuazione delle forme di sostegno”</i>
<b>Obiettivo</b>	Arricchire e rinforzare il modello di welfare locale integrando risorse umane, strumentali e finanziarie pubbliche e private per affrontare al meglio le diverse situazioni sociali
<b>Nozione amministrativa</b>	Un metodo alternativo al contratto di appalto di servizi previsto dal Codice di contratti pubblici per realizzare iniziative e interventi in ambito socio-educativo, sportivo, culturale
<b>Nozione metodologica</b>	Costruzione e realizzazione condivisa di politiche sociali pubbliche valorizzando concretamente il principio costituzionale della sussidiarietà orizzontale
<b>Soggetti interessati</b>	Pubbliche amministrazioni, singole o associate e Privato Sociale solidale
<b>Quando si può ricorrere</b>	In presenza di bisogni sociali particolari ma limitati che richiedono innovazione, sperimentazione, flessibilità, capacità di adattamento, coinvolgimento e valorizzazione delle risorse sociali locali. Si tratta di interventi non sempre realizzabili con gli ordinari strumenti contrattuali
<b>Caratteristiche</b>	Collaborazione, partenariato, condivisione,

## Definizione normativa (CTS)

*è un modulo organizzativo e procedimentale finalizzato 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*



## Sussidiarietà e co-progettazione

L'istituto della **co-progettazione** è disciplinato dal terzo comma dell'art. 55 CTS

Obiettivi: definizione ed eventualmente alla realizzazione di «specifici progetti di servizio» o di «specifici progetti di intervento» finalizzati a soddisfare bisogni definiti, alla luce degli strumenti di programmazione della quale è esito “naturale” non obbligatorio;

Ambito di intervento: attività di interesse generale indicate nel catalogo contenuto nell'art. 5 CTS.

Anche la co-progettazione viene individuata dal legislatore come strumento ordinario di esercizio dell'azione amministrativa, non più limitato ad interventi innovativi e sperimentali, attraverso il quale si realizzano forme di collaborazione pubblico/privato che «non si basa sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata, ma sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico»

Iter procedurale per l'individuazione degli enti del Terzo settore da coinvolgere nel **partenariato**: art. 12 della legge n.241/1990, rispettosi dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento

Predeterminazione degli obiettivi generali e specifici del progetto, della durata e delle caratteristiche essenziali dello stesso, nonché dei criteri e delle modalità per l'individuazione degli enti partner.

Attività vera e propria di co-progettazione esclusivamente su modalità attuative e non potrà produrre modifiche al progetto tali che, se originariamente previste, avrebbero potuto determinare una diversa individuazione del partner

Potere di iniziativa

Codice Unico di Progetto (CUP)

Avviso (contenuto minimo)

Durata del **partenariato**

Risorse messe a disposizione

Accordo (convenzione per l'attivazione del rapporto di collaborazione) fra ©2023

## Sussidiarietà e co-progettazione

### Principi

- a) sussidiarietà,
- b) cooperazione,
- c) efficacia,
- d) efficienza
- e) economicità,
- f) omogeneità,
- g) copertura finanziaria
- h) Copertura patrimoniale,
- i) responsabilità ed unicità dell'amministrazione,
- j) autonomia organizzativa e regolamentare,
- k) pubblicità
- l) trasparenza
- m) imparzialità
- n) predeterminazione criteri e modalità di concessione
- o) evidenza pubblica
- p) comparatività
- q) concorrenzialità
- r) motivazione
- s) verificabilità del procedimento

- Accordi di partenariato per  
accreditamento (Art. 55 CTS)

## Sussidiarietà e co-progettazione

**L'accreditamento** è una modalità ulteriore dello sviluppo della co-progettazione. L'individuazione degli enti del Terzo settore con cui attivare il partenariato avviene anche mediante forme di accreditamento nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento, previa definizione, da parte della pubblica amministrazione procedente, degli obiettivi generali e specifici dell'intervento, della durata e delle caratteristiche essenziali dello stesso nonché dei criteri e delle modalità per l'individuazione degli enti partner.

Istituto diverso dalla forma di affidamento di servizi, disciplinata dalla legge n. 502/1992 e dalle varie leggi regionali di settore, in particolare nei settori dei servizi socio-sanitari e socio-assistenziali, nonché della formazione e del collocamento al lavoro.

L'accreditamento c.d. "locale", previsto dal CTS, può essere ricondotto al regime autorizzatorio, ovvero sia a quella peculiare forma di abilitazione mediante la quale un soggetto, persona fisica o giuridica, al ricorrere dei presupposti normativamente previsti, può svolgere una data attività o un servizio.

Tale modalità di relazione pubblico-privato non attiva una selezione competitiva, né prevede valutazioni discrezionali di merito da parte dell'Amministrazione procedente.

Evidenza pubblica, finalizzata a verificare il possesso dei requisiti dei soggetti richiedenti, richiesti per lo svolgimento delle attività di interesse generale

riscontro fra quanto richiesto dalla disciplina generale e di settore al soggetto da autorizzare e quanto posseduto da quest'ultimo.

Istituzione di un "Elenco" o "Albo" da cui attingere

Parità di trattamento, intendendosi la possibilità di ricevere le stesse opportunità di attivazione del partenariato,

sistema rafforzato in termini di controllo, monitoraggio e attività sanzionatoria dell'ente accreditante.

- Convenzioni tra pubbliche  
amministrazioni e soggetti privati  
(Art. 56 CTS)

## Sussidiarietà e co-progettazione

**Le convenzioni**, disciplinate dagli artt. 56 e 57, costituiscono una delle forme tipiche nelle quali alcuni ETS–organizzazioni di volontariato ed associazioni di promozione sociale – possono concludere accordi di collaborazione con le PP.AA.

Formulazione più ampia rispetto all’art. 57: la prima disposizione si configura quasi come un genus di cui la seconda costituisce una species in un settore particolare (trasporto sanitario di emergenza ed urgenza) e nel quale molto rilevante è stato il contenzioso giudiziale.

Le disposizioni recepiscono in principi giurisprudenziali

Ambito di applicazione obiettivo svolgimento in favore di terzi (quindi, non degli associati) di «attività o servizi sociali di interesse generale»

Valutazione preliminare di convenienza : «più favorevoli rispetto al ricorso al mercato».

Ambito di applicazione soggettivo (solo ODV ed APS iscritte da almeno sei mesi nel RUNTS), enti che si avvalgono prevalentemente dell’attività dei propri associati-volontari ed esprimono quindi una connotazione di tipo solidaristico più marcata rispetto agli altri enti del Terzo settore

Problema della gratuità e del principio del rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate;

Iter procedurale per l'individuazione degli enti del Terzo settore con cui stipulare la convenzione è fatta nel rispetto dei principi di imparzialità, pubblicità, trasparenza, partecipazione e parità di trattamento, mediante procedure comparative “riservate”.

Criteri di valutazione: requisiti di moralità professionale, dimostrazione di una «adeguata attitudine da valutarsi in riferimento alla struttura, all'attività concretamente svolta, alle finalità perseguite, al numero degli aderenti, alle risorse a disposizione e alla capacità tecnica e professionale, intesa come concreta capacità di operare e realizzare l'attività oggetto di convenzione, da valutarsi anche con riferimento all'esperienza maturata, all'organizzazione, alla formazione e all'aggiornamento dei volontari»), standard di trasparenza

### L'istituto della convenzione nella Pubblica Amministrazione

Manca nell'ordinamento giuridico una definizione legale di convenzione

Nel diritto privato indica le negoziazioni, (convenzioni condominiali) o gli accordi (atti) patrimoniali e non (convenzioni matrimoniali)

È uno strumento giuridico utilizzato per regolamentare consensualmente (non autoritariamente) rapporti giuridici complessi a contenuto vario e di natura multiforme tra soggetti pubblici e privati

Si ricorre alla convenzione quando gli schemi contrattuali tipici e i vincoli procedurali che ne stanno alla base mal si adattano alla regolazione di rapporti giuridici complessi finalizzati alla protezione di alcuni interessi pubblici non altrimenti tutelabili con modelli ordinari

Se collegato all'esercizio di funzioni pubbliche o servizi o attività riferite alla pubblica amministrazione abbiamo le **convenzioni amministrative o publicistiche**.

Viene utilizzata per la tutela di interessi pubblici da parte di una P.A. per dare sostegno ad un'attività negoziale-consensuale di carattere patrimoniale o meno con oneri di spesa a carico pubblico e caratterizzata da compresenti profili di diritto pubblico (*carattere promiscuo*)

## Sussidiarietà e co-progettazione

**“La convenzione è un negozio giuridico a contenuto patrimoniale che serve per la regolamentazione di rapporti di collaborazione ed effetti giuridici stipulato da una pubblica amministrazione nel perseguimento dell’interesse pubblico affidato alle sue cure e soggetti privati (o pubblici) in tutti i casi previsti dalle norme vigenti, generali e speciali di settore”.**

Consiste in un accordo consensuale a forma scritta nel quale sono stabiliti i reciproci impegni e obbligazioni assunti mediante la sottoscrizione.

**È il punto di approdo (il contenitore del *quid* discrezionale) di diversi procedimenti amministrativi.**

### **Natura giuridica delle convenzioni**

**a) contratti speciali di diritto privato:** convenzioni terzo settore, convenzioni di lottizzazione, convenzioni per programmi di sviluppo

**b) contratti ad oggetto pubblico:** convenzioni per la gestione di compiti e funzioni in forma associata

**Elementi essenziali:** accordo, causa, oggetto, forma



### Differenze con il contratto di appalto di servizi?

- a) Nella disciplina della sua esecuzione sopravvive una componente pubblicistica autoritativa
- b) Procedimento meno vincolante e standardizzato: **art. 11 e 12 L. 241/1990** o **art. 119 del TUEL** o leggi speciali del terzo settore (**art. 56 CTS**)
- c) Regolamentazione degli impegni e obbligazioni più libere tra le parti
- d) Esclusione del Codice dei contratti nella gestione ed esecuzione del rapporto
- e) Facoltà di recesso per interesse pubblico diversa dal recesso civilistico e dal recesso previsto dal Codice dei contratti pubblici
- f) G.A. nelle controversie sulla formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi (art. 133 C.P.A.)

## Sussidiarietà e co-progettazione

### Tipicità delle convenzioni nella normativa speciale

**Art. 45 Legge 23 dicembre 1978, n. 833**

(Istituzione del servizio sanitario nazionale)

**Art. 7 Legge 11 agosto 1991, n. 266**

(Legge-quadro sul volontariato)

Articolo abrogato dall'art. 102, comma 1, lett. a), D.Lgs. 3 luglio 2017, n. 117, a decorrere dal 3 agosto 2017

**Art. 5 Legge 8 novembre 1991, n. 381**

(Disciplina delle cooperative sociali)

**Art. 10 L.R. 22 aprile 1997, n. 16**

(Norme per la promozione e lo sviluppo della cooperazione sociale)

**Art. 30 Legge 7 dicembre 2000, n. 383**

(Disciplina delle associazioni di promozione sociale)

Articolo abrogato dall'art. 102, comma 1, lett. a), D.Lgs. 3 luglio 2017, n. 117, a decorrere dal 3 agosto 2017

**Art. 3, 5 D.P.C.M. 30 marzo 2001**

(Atto di indirizzo e coordinamento sui sistemi di affidamento dei servizi alla persona ai sensi dell'art. 5 della L. 8 novembre 2000, n. 328)

**Art. 11, 12, 38 L.R. 23 dicembre 2005, n. 23**

(Sistema integrato dei servizi alla persona)

## Sussidiarietà e co-progettazione

Art. 45 Legge 23 dicembre 1978, n. 833

(Istituzione del servizio sanitario nazionale)

### Associazioni di volontariato

E' riconosciuta la funzione delle associazioni di volontariato liberamente costituite aventi la finalità di **concorrere al conseguimento dei fini istituzionali del servizio sanitario nazionale.**

Tra le associazioni di volontariato di cui al comma precedente sono ricomprese anche le istituzioni a carattere associativo, le cui attività si fondano, a norma di statuto, su prestazioni volontarie e personali dei soci. [...]

I rapporti tra le unità sanitarie locali e le associazioni del volontariato ai fini del loro concorso alle attività sanitarie pubbliche sono regolati da apposite **convenzioni** nell'ambito della programmazione e della legislazione sanitaria regionale.

**D.M. 3 febbraio 1986** (Schema-tipo di convenzione tra unità sanitarie locali ed associazioni di volontariato o società cooperative che svolgono attività riabilitative a favore di soggetti dipendenti da sostanze stupefacenti o psicotrope)

### Art. 7 Legge 11 agosto 1991, n. 266

(Legge-quadro sul volontariato)

#### Convenzioni

1. Lo Stato, le regioni, le province autonome, gli enti locali e gli altri enti pubblici possono stipulare **convenzioni** con le organizzazioni di volontariato iscritte da almeno sei mesi nei registri di cui all'articolo 6 e che dimostrino **attitudine e capacità operativa**.
2. Le convenzioni devono contenere disposizioni dirette a garantire l'esistenza delle condizioni necessarie a svolgere con continuità le attività oggetto della convenzione, nonché il rispetto dei diritti e della dignità degli utenti. Devono inoltre prevedere forme di verifica delle prestazioni e di controllo della loro qualità nonché le modalità di rimborso delle spese.
3. La copertura assicurativa di cui all'articolo 4 è elemento essenziale della convenzione e i oneri relativi sono a carico dell'ente con il quale viene stipulata la convenzione medesima.)

### Art. 7 Legge 11 agosto 1991, n. 266

(Legge-quadro sul volontariato)

#### Elementi essenziali convenzioni volontariato

- a) disposizioni dirette a garantire l'esistenza delle condizioni necessarie a svolgere con continuità le attività oggetto della convenzione
- b) disposizioni dirette a garantire il rispetto dei diritti e della dignità degli utenti
- c) forme di verifica delle prestazioni e di controllo della loro qualità
- d) modalità di rimborso delle spese

**Articolo abrogato dall'art. 102, comma 1, lett. a), D.Lgs. 3 luglio 2017, n. 117, a decorrere dal 3 agosto 2017**

### Art. 5 Legge 8 novembre 1991, n. 381

(Disciplina delle cooperative sociali)

#### Convenzioni.

1. Gli enti pubblici [...] anche in deroga alla disciplina in materia di contratti della pubblica amministrazione, possono stipulare convenzioni con le cooperative che svolgono le attività di cui all'articolo 1, comma 1, lettera b), ovvero con analoghi organismi aventi sede negli altri Stati membri della Comunità europea, per la fornitura di **beni e servizi diversi da quelli socio-sanitari ed educativi** il cui importo stimato al netto dell'IVA sia **inferiore agli importi stabiliti dalle direttive comunitarie** in materia di appalti pubblici, purché tali convenzioni siano finalizzate a creare opportunità di lavoro per le persone svantaggiate di cui all'articolo 4, comma 1. **Le convenzioni di cui al presente comma sono stipulate previo svolgimento di procedure di selezione idonee ad assicurare il rispetto dei principi di trasparenza, di non discriminazione e di efficienza.**

2. Per la stipula delle convenzioni di cui al comma 1 le cooperative sociali debbono risultare iscritte all'albo regionale di cui all'articolo 9, comma 1. [...]

### **Art. 10 L.R. 22 aprile 1997, n. 16**

(Norme per la promozione e lo sviluppo della cooperazione sociale)

#### **Convenzioni.**

1. Entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, la Giunta regionale, su proposta dell'Assessore del lavoro, formazione professionale, cooperazione e sicurezza sociale, adotta appositi schemi di convenzione-tipo per i rapporti tra le cooperative sociali e le amministrazioni pubbliche operanti nell'ambito regionale, rispettivamente concernenti:

**a) la gestione di servizi socio sanitari ed educativi;**

**b) la fornitura di beni e servizi di cui all'articolo 5 della legge n. 381 del 1991.**

**D.G.R . 51/10 del 24 novembre 1998 (Allegato 1) Cooperative tipo “A”**

### Art. 30 Legge 7 dicembre 2000, n. 383

(Disciplina delle associazioni di promozione sociale)

#### Convenzioni.

1. Lo Stato, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, le province, i **comuni** e gli altri enti pubblici possono stipulare convenzioni con le associazioni di promozione sociale, iscritte da almeno sei mesi nei registri di cui all'articolo 7, **per lo svolgimento delle attività previste dallo statuto verso terzi.**

2. Le convenzioni devono contenere disposizioni dirette a garantire l'esistenza delle condizioni necessarie a svolgere con continuità le attività stabilite dalle convenzioni stesse. Devono inoltre prevedere forme di verifica delle prestazioni e di controllo della loro qualità nonché le modalità di rimborso delle spese.

3. Le associazioni di promozione sociale che svolgono attività mediante convenzioni devono **assicurare i propri aderenti** che prestano tale attività contro gli infortuni e le malattie connessi con lo svolgimento dell'attività stessa, nonché per la responsabilità civile verso terzi.

5. La copertura assicurativa di cui al comma 3 è elemento essenziale della convenzione e gli **oneri relativi sono a carico dell'ente** con il quale viene stipulata la convenzione medesima.







## Sussidiarietà e co-progettazione

### Art. 3, 5 D.P.C.M. 30 marzo 2001

(Atto di indirizzo e coordinamento sui sistemi di affidamento dei servizi alla persona ai sensi dell'art. 5 della L. 8 novembre 2000, n. 328)

#### Acquisto di servizi e prestazioni.

1. I comuni, al fine di realizzare il sistema integrato di interventi e servizi sociali garantendone i livelli essenziali, possono acquistare servizi e interventi organizzati dai soggetti del terzo settore.
2. Le regioni disciplinano le modalità per l'acquisto da parte dei comuni dei servizi ed interventi organizzati dai soggetti del terzo settore [...]
3. Oggetto dell'acquisto o dell'affidamento di cui all'art. 6, deve essere l'organizzazione complessiva del servizio o della prestazione, con assoluta esclusione delle mere prestazioni di manodopera che possono essere acquisite esclusivamente nelle forme previste dalla legge n. 196 del 1997.
4. I comuni stipulano **convenzioni** con i fornitori iscritti nell'elenco di cui al comma 2, anche acquisendo la disponibilità del fornitore alla erogazione di servizi e interventi a favore di cittadini in possesso dei titoli di cui all'art. 17 della legge n. 328 del 2000.

**Art. 11, 12, 38 L.R. 23 dicembre 2005, n. 23**

(Sistema integrato dei servizi alla persona)

### **Art. 11 Organizzazioni di volontariato.**

2. In conformità a quanto previsto dall'articolo 13 della legge regionale n. 39 del 1993, gli enti locali possono stipulare **convenzioni** con le organizzazioni di volontariato iscritte nel registro regionale al fine di **promuovere interventi integrativi e complementari** rispetto ai livelli essenziali di cui agli articoli 28 e seguenti, **attivare servizi sperimentali e innovativi**, favorire forme di solidarietà organizzata e di mutuo aiuto tra persone e famiglie.

3. La scelta delle organizzazioni di volontariato con cui stipulare le convenzioni di cui al comma 2, la regolazione del rapporto con l'ente pubblico ed ogni altro aspetto inerente allo svolgimento delle attività sociali, sono disciplinati dalla legge regionale n. 39 del 1993 e successive modifiche e integrazioni.

### **Art. 12 Associazioni di promozione sociale.**

5. La Regione e gli enti locali possono stipulare **convenzioni** con le associazioni di promozione sociale iscritte nel Registro regionale, al fine di **garantire l'integrazione e la complementarità degli interventi del privato sociale con i livelli essenziali** di cui agli articoli 28 e seguenti, **favorire l'attivazione di servizi e di forme, anche sperimentali, di mutualità, reciprocità e solidarietà** organizzate e **promuovere l'accesso ai diritti** da parte di ogni cittadino.

### Art. 11, 12, 38 L.R. 23 dicembre 2005, n. 23

(Sistema integrato dei servizi alla persona)

#### Art. 38 Criteri generali di gestione dei servizi

1. L'erogazione dei servizi e degli interventi di cui alla presente legge è svolta:

a) in forma diretta, dall'ente pubblico titolare delle funzioni di gestione;

b) **in forma indiretta**, attraverso soggetti accreditati; la collaborazione con i soggetti accreditati avviene: **1)** in via prioritaria attraverso la concessione, da parte dell'ente titolare delle funzioni di gestione, su richiesta dell'interessato, di titoli validi (voucher) per l'acquisto di servizi sociali; **2) attraverso** l'affidamento dei servizi e **il convenzionamento in regime di accordo contrattuale**.

2. Ai fini della individuazione dei soggetti erogatori degli interventi e delle prestazioni di cui alla presente legge, sono oggetto di valutazione i seguenti elementi: **a)** la formazione e l'esperienza professionale degli operatori; **b)** l'esperienza maturata nei settori e servizi di riferimento; **c)** la conoscenza dei problemi sociali del territorio e delle risorse sociali della comunità; **d)** la regolare applicazione del CCNL di riferimento; **e)** il possesso di sistemi certificati di controllo della qualità.

**Segue Art. 11, 12, 38 L.R. 23 dicembre 2005, n. 23**

(Sistema integrato dei servizi alla persona)

### **Art. 38 Criteri generali di gestione dei servizi**

5. Nell'aggiudicazione del servizio i comuni e gli enti pubblici interessati, dovendo comunque considerare prioritario l'aspetto qualitativo delle offerte, utilizzano il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, considerando il fattore prezzo con peso non superiore al 30 per cento del peso complessivo e con esclusione del metodo del massimo ribasso.

6. La **convenzione tipo** che regola i rapporti tra l'ente pubblico e il soggetto selezionato deve prevedere, oltre alla specifica regolazione della gestione del servizio, gli strumenti e le modalità di verifica in ordine al mantenimento dei livelli qualitativi concordati ed alla conformità della gestione agli obiettivi prefissati, la regolare applicazione del CCNL di riferimento, le modalità di erogazione dei corrispettivi nonché i provvedimenti da adottare in caso di mancato rispetto dei contenuti della convenzione stessa.

7. La Regione, nell'ambito della programmazione sociale, attiva interventi finalizzati a **promuovere la piena espressione della capacità progettuale ed organizzativa dei soggetti sociali solidali del territorio.**

### Elementi convenzione tipo L.R. 23/2005

- a) specifica regolazione della gestione del servizio
- b) strumenti e le modalità di verifica in ordine al mantenimento dei livelli qualitativi concordati
- c) strumenti e le modalità di verifica in ordine alla conformità della gestione agli obiettivi prefissati
- d) strumenti e le modalità di verifica in ordine alla regolare applicazione del CCNL di riferimento
- e) le modalità di erogazione dei corrispettivi
- f) i provvedimenti da adottare in caso di mancato rispetto dei contenuti della convenzione stessa.







### Differenze con il contratto di appalto di servizi

- a) Nella disciplina della sua esecuzione sopravvive una componente pubblicistica autoritativa
- b) Procedimento meno vincolante e standardizzato: **art. 11 e 12 L. 241/1990** e leggi speciali del terzo settore (**art. 56 CTS**)
- c) Regolamentazione degli impegni, ruolo e obbligazioni più libere tra le parti
- d) Esclusione del CCP nella gestione ed esecuzione del rapporto
- e) Facoltà di recesso per interesse pubblico diversa dal recesso civilistico e dal recesso previsto dal CCP
- f) G.A. nelle controversie sulla formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi (art. 133 C.P.A.)

- Le istruttorie pubbliche: spetti amministrativi e il ruolo del Responsabile del procedimento.

## Sussidiarietà e co-progettazione

Procedimento di co-progettazione ad istruttoria pubblica finalizzato al finanziamento mediante convenzione di progetti innovativi in ambito sociale

### Modelli procedurali nella prassi amministrativa

Modello  
“ambrosiano”  
3 FASI

Modello  
“ANAC”  
4 FASI

Modello  
“TEORICO”  
8 FASI

## Sussidiarietà e co-progettazione

**Procedimento di co-progettazione ad istruttoria pubblica finalizzato al finanziamento mediante convenzione di progetti innovativi in ambito sociale**

**Modello  
“Ambrosiano”**

**Procedimento di co-progettazione ad istruttoria pubblica finalizzato al finanziamento mediante convenzione di progetti innovativi in ambito sociale**

### **Modello “Ambrosiano” (Regione Lombardia)**

La co-progettazione :

- **non è riconducibile** all'appalto di servizi e agli affidamenti in genere;
- fonda la sua funzione economico e sociale sui principi di trasparenza, partecipazione e sostegno all'adeguatezza dell'impegno privato nella funzione sociale;

Le **tre fasi distinte** della procedura.

**Fase A:** selezione del soggetto o dei soggetti, con cui sviluppare le attività di co-progettazione

**Fase B:** condivisione con il soggetto/i selezionato e avvio attività di vera e propria co-progettazione

**Fase C:** stipula della convenzione e realizzazione del progetto condiviso

La partecipazione dei soggetti del Terzo Settore alle prime due fasi (Fase A e Fase B) non può dar luogo in alcun modo a corrispettivi comunque denominati.

## Sussidiarietà e co-progettazione

**Procedimento di co-progettazione ad istruttoria pubblica finalizzato al finanziamento mediante convenzione di progetti innovativi in ambito sociale**

**Fase A:** selezione del soggetto o dei soggetti, con cui sviluppare le attività di co-progettazione

Avvio di un procedimento di evidenza pubblica

Predeterminazione criteri oggettivi e trasparenti di selezione dei soggetti :

- a) Valutazione dei requisiti tecnici, professionali, sociali e di legame con il territorio:
- b) Valutazione della proposta progettuale:
- c) Valutazione costi delle attività e delle prestazioni

La valutazione delle proposte tecniche dovrà essere effettuata da una commissione tecnica di esperti attraverso un meccanismo analogo a quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Le sinergie progettuali, le economie di scala e i livelli di innovatività e di miglioramento della qualità dei servizi saranno valutati con un punteggio più alto.

## Sussidiarietà e co-progettazione

**Procedimento di co-progettazione ad istruttoria pubblica finalizzato al finanziamento mediante convenzione di progetti innovativi in ambito sociale**

**Fase B:** condivisione con il soggetto/i selezionato e avvio attività di vera e propria co-progettazione

Esame del progetto presentato dal soggetto selezionato:

- a) discussione critica e definizione di variazioni ed integrazioni coerenti con i programmi dell'Amministrazione
- b) definizione degli aspetti esecutivi, tenendo conto in particolare della definizione analitica e di dettaglio degli obiettivi da conseguire;
- c) definizione degli elementi e delle caratteristiche di innovatività, sperimentali, integrazione con il territorio e miglioramento della qualità degli interventi e delle attività co-progettate;
- d) definizione del costo delle diverse prestazioni e individuazione delle prestazioni migliorative e dei relativi costi ed economie
- e) definizione delle eventuali compartecipazione alle spese da parte degli utenti/famiglie.



## Sussidiarietà e co-progettazione

**Procedimento di co-progettazione ad istruttoria pubblica finalizzato al finanziamento mediante convenzione di progetti innovativi in ambito sociale**

**Fase C:** stipula della convenzione e realizzazione del progetto condiviso

La convenzione dovrà contenere necessariamente gli elementi previsti dalla normativa di riferimento

## Sussidiarietà e co-progettazione

**Procedimento di co-progettazione ad istruttoria pubblica finalizzato al finanziamento mediante convenzione di progetti innovativi in ambito sociale**

**Modello “ANAC”  
Delibera 32/2016**

## Sussidiarietà e co-progettazione

Procedimento di co-progettazione ad istruttoria pubblica finalizzato al finanziamento mediante convenzione di progetti innovativi in ambito sociale

### Modello “ANAC”

Le **quattro fasi distinte** della procedura.

**Fase A** Pubblicazione di un avviso di interesse;

**Fase B** Individuazione del soggetto o dei soggetti partner dell'ente

**Fase C** Avvio dell'attività vera e propria di co-progettazione

**Fase D** Stipula della convenzione

## Sussidiarietà e co-progettazione

**Procedimento di co-progettazione ad istruttoria pubblica finalizzato al finanziamento mediante convenzione di progetti innovativi in ambito sociale**

(Segue) Modello “ANAC”

**Fase 1)** pubblicazione di un avviso di interesse con cui si rende nota la volontà di procedere alla co-progettazione. Nell’avviso sono indicati un **progetto di massima**, nonché i criteri e le modalità che saranno utilizzati per l’individuazione del progetto o dei progetti definitivi;

**Fase 2)** individuazione del soggetto o dei soggetti partner dell’ente mediante una selezione volta a valutare i seguenti aspetti: **a)** possesso dei requisiti di ordine generale (al riguardo sembra opportuno adottare i criteri previsti dall’art. 80 dello Codice dei Contratti pubblici), tecnici, professionali e sociali (tra cui l’esperienza maturata); **b)** caratteristiche della **proposta progettuale**; **c)** costi del progetto;

**Fase 3)** avvio dell’attività vera e propria di co-progettazione, **con la possibilità di apportare variazioni al progetto presentato** per la selezione degli offerenti;

**Fase 4)** stipula della convenzione

### Criticità modello ANAC

Il modello previsto sconta una impostazione tipica dei procedimenti di appalto con criterio di aggiudicazione OEPV

Non è adeguatamente valorizzata la funzione partecipativa nella fase di scelta del soggetto del Terzo settore

Viene prevista solo la possibilità di apportare variazioni al progetto definitivo proposto

Non è chiarita la natura giuridica e il contenuto della convenzione (concessione, appalto o altro)

## Sussidiarietà e co-progettazione

Procedimento di co-progettazione ad istruttoria pubblica finalizzato al finanziamento mediante convenzione di progetti innovativi in ambito sociale

**Modello**  
**“TEORICO-PRATICO”**

## Sussidiarietà e co-progettazione

Procedimento di co-progettazione ad istruttoria pubblica finalizzato al finanziamento mediante convenzione di progetti innovativi in ambito sociale

### Modello “TEORICO”

Otto fasi distinte della procedura.

- Fase 1** Stesura documento di indirizzi e analisi fabbisogni
- Fase 2** Avvio istruttoria pubblica
- Fase 3** Presentazione manifestazioni di interesse e disponibilità
- Fase 4** Individuazione del soggetto partner
- Fase 5** Co-progettazione vera e propria
- Fase 6** Approvazione del risultato della co-progettazione
- Fase 7** Stipula della convenzione/accordo
- Fase 8** Realizzazione (co-gestione) dell'intervento

Istituzionale

Progettuale

Gestionale

## Sussidiarietà e co-progettazione

**Procedimento di co-progettazione ad istruttoria pubblica finalizzato al finanziamento mediante convenzione di progetti innovativi in ambito sociale**

### **Fase 1 (segue) Stesura documento di indirizzi e analisi fabbisogni**

**Quale atto adottare?**

**Come imputare in bilancio le risorse?**

U	III	Trasferimenti correnti a Istituzioni Sociali Private	U.1.04.04.00.000
U	IV	Trasferimenti correnti a Istituzioni Sociali Private	U.1.04.04.01.000
U	V	Trasferimenti correnti a Istituzioni Sociali Private	U.1.04.04.01.001

**È possibile prevedere la compartecipazione economica dei destinatari dell'intervento?**



## Sussidiarietà e co-progettazione

**Procedimento di co-progettazione ad istruttoria pubblica finalizzato al finanziamento mediante convenzione di progetti innovativi in ambito sociale**

### **Fase 2 Avvio istruttoria pubblica**

Determinazione del Responsabile di servizio che avvia la **procedura comparativa** e approva uno schema di **Avviso pubblico** di co-progettazione con predeterminazione dei criteri, successivamente verificabili, di selezione dei soggetti proponenti, nel rispetto dei principi di:

- a) imparzialità, pubblicità, trasparenza, partecipazione, parità di trattamento.
- b) possesso dei requisiti di moralità professionale,
- c) dimostrazione di adeguata attitudine, da valutarsi in riferimento alla struttura, all'attività concretamente svolta, alle finalità perseguite, al numero degli aderenti, alle risorse a disposizione e alla concreta capacità tecnica e professionale di operare e realizzare l'attività oggetto di convenzione, da valutarsi anche con riferimento all'esperienza maturata, all'organizzazione, alla formazione e all'aggiornamento dei volontari

## Sussidiarietà e co-progettazione

**Procedimento di co-progettazione ad istruttoria pubblica finalizzato al finanziamento mediante convenzione di progetti innovativi in ambito sociale**

### **Fase 2 (segue) Avvio istruttoria pubblica**

#### **Schema Avviso pubblico:**

§ Soggetti cui è rivolto l'avviso

§ Requisiti generali e speciali richiesti per la partecipazione

§ Ambito di intervento sociale, destinatari, approccio metodologico, obiettivi e attività oggetto co-progettazione

§ Accordo di collaborazione e convenzione

§ Risorse disponibili

§ Criteri di valutazione per la selezione delle proposte pre-progettuali

§ Termini e modalità di presentazione delle dichiarazioni e contenuti del pre-progetto

§ Trattamento dei dati personali

§ Rinvio

## Sussidiarietà e co-progettazione

**Procedimento di co-progettazione ad istruttoria pubblica finalizzato al finanziamento mediante convenzione di progetti innovativi in ambito sociale**

### **Fase 3 Presentazione manifestazioni di interesse e disponibilità**

Determinazione nomina Commissione di valutazione

Valutazione tecnica delle proposte

Stesura verbale di valutazione proposte

## Sussidiarietà e co-progettazione

**Procedimento di co-progettazione ad istruttoria pubblica finalizzato al finanziamento mediante convenzione di progetti innovativi in ambito sociale**

### **Modello “TEORICO”**

#### **Fase 4 Individuazione del soggetto partner**

Determinazione di approvazione risultanze Valutazione

Individuazione gruppo di co-progettazione

Calendarizzazione incontri

## Sussidiarietà e co-progettazione

**Procedimento di co-progettazione ad istruttoria pubblica finalizzato al finanziamento mediante convenzione di progetti innovativi in ambito sociale**

**Modello “TEORICO”**

### **Fase 5 Co-progettazione vera e propria**

Lavoro di gruppo che sviluppa e revisiona la proposta progettuale presentata e risultata la più idonea rispetto agli obiettivi

Traduce a livello di dettaglio esecutivo la proposta generale presentata

Consente di creare un prodotto “sartoriale” condiviso

Individua nel dettaglio: ruoli, competenze, investimenti, rischi, responsabilità della governance proposta e benefici

Precisa le risorse condivise: capitale umano e economico

Risolve eventuali criticità organizzative e gestionali o ne prevede le regole condivise per risolverle

Precisa il cronoprogramma delle attività e risorse disponibili

### **Fase 5 (segue) Schema di un documento di co-progettazione**

§ Analisi del contesto, bisogni e problemi

§ Obiettivi generali

§ Obiettivi specifici

§ Target di riferimento

§ Strategie di miglioramento rispetto agli interventi ordinari

§ Individuazione delle azioni previste

§ Dettaglio obiettivi operativi , rispettivi ruoli

§ Individuazione risorse pubbliche e private da utilizzare (umane, strumentali, strutturali e economico-finanziarie)

§ Cronoprogramma

§ Governance dell'intervento: ruoli politici, tecnici e operativi

§ Metodologia (sperimentale/innovativa/ordinaria)

§ Indicatori di valutazione: ex ante, in itinere, ex post

§ Quadro economico dettagliato

## Sussidiarietà e co-progettazione

**Procedimento di co-progettazione ad istruttoria pubblica finalizzato al finanziamento mediante convenzione di progetti innovativi in ambito sociale**

**Modello “TEORICO”**

### **Fase 6 Approvazione del risultato della co-progettazione**

Deliberazione della direzione politica che approva il “co-progetto” e ne dispone la realizzazione

## Sussidiarietà e co-progettazione

**Procedimento di co-progettazione ad istruttoria pubblica finalizzato al finanziamento mediante convenzione di progetti innovativi in ambito sociale**

**Modello “TEORICO”**

### **Fase 7 Stipula della convenzione/accordo**

Lo schema di convenzione/accordo, con allegato il “co-progetto” viene sottoscritto dalla parti

Chiarisce tutti gli aspetti necessari a garantire la correttezza dell’azione amministrativa sotto ogni punto di vista

Definisce l’aspetto del co-finanziamento delle attività da parte della P.A.





## Sussidiarietà e co-progettazione

**Procedimento di co-progettazione ad istruttoria pubblica finalizzato al finanziamento mediante convenzione di progetti innovativi in ambito sociale**

**Modello “TEORICO”**

### **Fase 8 Realizzazione (co-gestione) dell'intervento**

Fase esecutiva di implementazione e realizzazione attività mediante integrazione delle risorse, dell'organizzazione e della valutazione.

## Un modello organizzativo

**Governance  
integrata (PA/TS)**  
Cabina di regia  
Direzione  
Nucleo di  
valutazione

**Co-gestione mista nella  
realizzazione delle attività**

Equipe professionale P.A.  
Gruppi di lavoro E.T.S.  
Volontari E.T.S.

- Le istruttorie pubbliche: aspetti metodologici.

Perimetro dell'azione

Negoziazione

Attori della co-progettazione

Cultura organizzativa

Conflitti nella fase di negoziazione

**Procedimento di co-progettazione ad istruttoria pubblica finalizzato al finanziamento mediante convenzione di progetti in ambito sociale**

**Modello “TEORICO”**

	<b>Fase istituzionale</b>	<b>Fase co- progettuale</b>	<b>Fase gestionale</b>
<b>Attori</b>	Rappresentanza politica Tecnici della P.A. e del Terzo Settore	Tecnici Con visto finale della direzione politica	Tecnici
<b>Ruoli</b>	Indirizzo politico Tecnico/selezione	Revisione costruttiva, condivisa del pre- progetto	Operativi di entrambi i partner dell'intervento
<b>Relazioni</b>	Committenza pura	Collaborazione paritaria	Collaborazione paritaria

- Aspetti fiscali, rapporti con ANAC e normativa in materia di tracciabilità dei flussi finanziari.





### Adempimenti ANAC: Tracciabilità flussi finanziari (C.I.G.)

#### FAC ANAC B19.

**Le convenzioni stipulate ai sensi dell'art. 7, della legge n. 266/1991 "Legge quadro sul volontariato" sono soggette all'acquisizione del CIG?**

Ai fini della tracciabilità, il CIG deve essere acquisito per consentire la trasparenza delle operazioni finanziarie relative all'utilizzo del corrispettivo dei contratti pubblici di appalto. Le convenzioni stipulate con associazioni di volontariato rientrano nella disciplina di cui alla legge n.136/2010, **nel caso in cui rivestano carattere oneroso** per l'amministrazione procedente.

Le suddette convenzioni **non rientrano** nella disciplina di cui alla legge n. 136/2010, **nel caso in cui rivestano carattere non oneroso** per l'amministrazione procedente e prevedano il riconoscimento di un rimborso spese non forfettario.

## Sussidiarietà e co-progettazione



*Autorità Nazionale Anticorruzione*

*Il Presidente*

**Comunicato del Presidente del 21 novembre 2018**

Oggetto: Chiarimenti in merito alle modalità di acquisizione del CIG nelle procedure di co-progettazione dei servizi sociali di cui all'allegato IX del codice dei contratti pubblici.

### Adempimenti ANAC: Tracciabilità flussi finanziari (C.I.G.)

#### A.N.AC., Comunicato del Presidente del 21 novembre 2018. Chiarimenti in merito alle modalità di acquisizione del CIG nelle procedure di co-progettazione dei servizi sociali di cui all'allegato IX del codice dei contratti pubblici

Il CIG deve essere acquisito in tutti i casi in cui la procedura di co-progettazione abbia carattere selettivo e tenda a individuare un partner che, oltre a fornire un contributo in fase progettuale, sia poi chiamato a gestire un servizio sociale **dietro corrispettivo**. Diversamente, nei casi in cui la procedura di co-progettazione sia estranea all'applicazione del codice dei contratti pubblici, le stazioni appaltanti non devono procedere all'acquisizione del CIG in particolare dei casi in cui:

- a) la procedura non abbia carattere selettivo, sia quindi aperta a tutti gli operatori che chiedano di partecipare, senza che sia stato previamente individuato un numero o un contingente prefissato;
- b) non tenda, neppure prospetticamente, all'affidamento di un servizio sociale e non sia quindi finalizzata alla gestione o alla co-gestione **a titolo oneroso** di un servizio sociale;
- c) miri all'affidamento ad un ente di diritto privato di un servizio sociale, ma lo stesso sia svolto a titolo integralmente gratuito ossia **in assenza di un corrispettivo**.

# LINEE GUIDA

Determinazione n. 4 del 7 luglio 2011 recante

Linee guida sulla tracciabilità dei flussi finanziari  
ai sensi dell'articolo 3 della legge 13 agosto 2010, n. 136

Aggiornata con delibera n. 556 del 31 maggio 2017 e con delibera n. 371 del 27 luglio 2022.

... il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali n. 72 del 31 marzo 2021 recante le «Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore negli articoli 55-57 del Codice del terzo settore» **ha chiarito l'applicazione della normativa sulla tracciabilità anche agli istituti disciplinati dagli articoli 55-58 del codice del terzo settore, che rappresentano fattispecie estranee rispetto al codice dei contratti pubblici.**

### Adempimenti ANAC: obblighi di trasparenza

#### Art. 26 e 27 del d.lgs. 33/2013 (amministrazione trasparente)

#### Delibera ANAC n. 59/2013

Publicazione degli atti con i quali sono determinati, in osservanza dell'articolo 12 della l. 7 agosto 1990, n. 241, i criteri e le modalità per la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e ausili finanziari e per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati, operanti nel terzo settore.

**Ambito soggettivo:** soggetto sia pubblico che privato

**Ambito oggettivo:** tutti i provvedimenti che, sulla base della normativa vigente concedono un vantaggio economico diretto o indiretto mediante l'erogazione di incentivi o agevolazioni che hanno l'effetto di comportare sgravi, risparmi o acquisizione di risorse.

**Soglia:** importi superiori a 1.000 euro (requisito di efficacia)

### Adempimenti ANAC: fattura elettronica

#### **Quando l'ente pubblico non deve richiedere la fattura elettronica?**

Se il rapporto tra l'ente pubblico e il soggetto **non è a prestazioni corrispettive** (si pensi ai meri contributi che un ente locale eroga ad una non profit senza chiedere una prestazione specifica), **non è dovuta la fatturazione da parte dell'organizzazione non profit e pertanto neppure in forma elettronica**

#### **Risposta a interrogazione parlamentare n.5-05002 del 12/03/2015**

Il MEF, ha precisato che non sono soggetti all'obbligo di fatturazione elettronica gli enti no profit, non titolari di partita IVA, che forniscono prestazioni alla PA.

# In conclusione i moduli alternativi al contratto di appalto possono essere utilizzati:

- a) Attività/servizi sotto soglia rispetto alle analoghe attività regolate come contratti di appalto di servizi dalle direttive europee
- b) Sussiste una consolidata facoltà giuridica per le amministrazioni di stipulare convenzioni con il terzo settore aventi lo scopo di perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini
- c) Deve emergere, dalla motivazione degli atti amministrativi propedeutici e conclusi del procedimento l'interesse pubblico tutelato e i vantaggi garantiti dal modulo convenzionale prescelto per lo sviluppo e la crescita sociale della comunità
- d) Deve essere prevista in convenzione una norma che disciplina in modo puntuale il costo dell'attività determinato in termini di «rimborso spese» o di «sovvenzione» per le attività e i progetti realizzati allegando i documenti giustificativi della spesa.



## Sussidiarietà e co-progettazione

- e) La procedura di selezione/individuazione dei soggetti e progetti deve avvenire con modalità che garantiscano trasparenza, imparzialità, buon andamento, pubblicità
- f) È necessario che i rapporti giuridici siano regolati da una specifica convenzione o accordo di diritto privato speciale

## Sussidiarietà e co-progettazione

### Forza

- Innovazione
- Sperimentazione
- Territorialità
- Condivisione
- Crescita professionale P.A. e T.S.
- Co-responsabilizzazione sociale
- Duttilità e flessibilità

### Debolezza

- Grande impegno professionale
- Grande impegno progettuale
- Direzione politica non sempre convinta
- Complessità amministrativa
- Basso rapporto iniziale costi/benefici
- Difficoltà indicatori valutazione

### Opportunità

- Valorizzazione modello sussidiarietà sociale
- Integrazione territoriale P.A. e E.T.S.
- Scambio a apprendimento reciproco di buone pratiche
- Deburocratizzare il ruolo dell'A.S.
- Ampliamento risorse (tutte)

### Rischi

- Uso improprio del modello
- Incertezza in caso di contenzioso
- Non capire se è lo strumento adeguato
- Confusione col modello contrattuale
- Resistenza culturale professionale
- Limitarsi alla fase istituzionale e co-progettuale