

Il coinvolgimento degli enti del Terzo settore: coprogrammazione e coprogettazione

Alessandro Lombardi

Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (legge n. 328/2000 –articolo 5)

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.
2. Ai fini dell'affidamento dei servizi previsti dalla presente legge, **gli enti pubblici**, fermo restando quanto stabilito dall'articolo 11, **promuovono azioni per favorire la trasparenza e la semplificazione amministrativa** nonché il ricorso a forme di aggiudicazione o negoziali che consentano ai soggetti operanti nel terzo settore la piena espressione della propria progettualità, avvalendosi di analisi e di verifiche che tengano conto della qualità e delle caratteristiche delle prestazioni offerte e della qualificazione del personale.
3. **Le regioni**, secondo quanto previsto dall'articolo 3, comma 4, e **sulla base di un atto di indirizzo e coordinamento del Governo**, ai sensi dell'articolo 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59, da emanare entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con le modalità previste dall'articolo 8, comma 2, della presente legge, **adottano specifici indirizzi per regolamentare i rapporti tra enti locali e terzo settore**, con particolare riferimento ai sistemi di affidamento dei servizi alla persona (2).
4. **Le regioni disciplinano altresì**, sulla base dei principi della presente legge e degli indirizzi assunti con le modalità previste al comma 3, **le modalità per valorizzare l'apporto del volontariato nell'erogazione dei servizi.**

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.

Articolo 7

Istruttorie pubbliche per la co-progettazione con i soggetti del terzo settore.

- 1. 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.

- **Delibera ANAC n. 32 del 20 gennaio 2016**

“Linee guida per l’affidamento di servizi a enti del terzo settore e alle cooperative sociali”

Il procedimento amministrativo (Legge 7 agosto 1990, n.241)

Art. 1

(Principi generali dell'attività amministrativa)

1. L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti , nonché dai principi dell'ordinamento comunitario.

1-bis. La pubblica amministrazione, nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato salvo che la legge disponga diversamente.

1-ter. I soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative assicurano il rispetto dei criteri e dei principi di cui al comma 1, con un livello di garanzia non inferiore a quello cui sono tenute le pubbliche amministrazioni in forza delle disposizioni di cui alla presente legge.

2. La pubblica amministrazione non può aggravare il procedimento se non per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria.

2-bis. *I rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione sono improntati ai principi della collaborazione e della buona fede*

Principi direttivi della legge delega (legge n. 106/2016)

« valorizzare il ruolo degli enti nella fase di programmazione, a livello territoriale, relativa anche al sistema integrato di interventi e servizi socio-assistenziali nonché di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, paesaggistico e ambientale e individuare criteri e modalità per l'affidamento agli enti dei servizi d'interesse generale, improntati al rispetto di standard di qualità e impatto sociale del servizio, obiettività, trasparenza e semplificazione e nel rispetto della disciplina europea e nazionale in materia di affidamento dei servizi di interesse generale, nonché criteri e modalità per la verifica dei risultati in termini di qualità e di efficacia delle prestazioni».

[articolo, 4, comma 1, lettera o)]

1. In attuazione dei principi di sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità ed unicità dell'amministrazione, autonomia organizzativa e regolamentare, le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori di attività di cui all'articolo 5, assicurano il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore, attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione e accreditamento, poste in essere nel rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché delle norme che disciplinano specifici procedimenti ed in particolare di quelle relative alla programmazione sociale di zona.
2. La co-programmazione è finalizzata all'individuazione, da parte della pubblica amministrazione procedente, dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili.
3. La co-progettazione è finalizzata alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti, alla luce degli strumenti di programmazione di cui comma 2.
4. Ai fini di cui al comma 3, 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.

a) La portata applicativa generale della norma, sotto il profilo dell'ambito oggettivo, in quanto essa abbraccia la programmazione e l'organizzazione degli interventi e dei servizi in tutti i settori afferenti alle attività di interesse generale di cui all'art.5 del CTS, sicché tali strumenti non sono più limitati all'originario ambito dei servizi sociali (art.5 L. n.328/2000), né tantomeno sono utilizzabili solo per interventi dotati di innovatività o sperimentali (come nel caso della co progettazione, ex art.7, D.P.C.M. 30.3.2001);

b)l'analoga generalità dell'ambito soggettivo di applicazione, che riguarda tutti gli enti del Terzo settore;

c) la definizione degli istituti contenuta in una fonte normativa statale di rango primario;

d) la procedimentalizzazione della funzione, ancorata alle regole dell'evidenza pubblica ed in particolare agli artt. 6bis, 10,11 e 12 della legge n.241/1990 ed al conseguenziale rispetto dei canoni di trasparenza, imparzialità, partecipazione, parità di trattamento;

e) il ruolo di regia attiva e promozionale in capo alla P.A. procedente cui spetta:

1) la definizione dell'oggetto del procedimento;

2) la previsione dei criteri di individuazione dei soggetti con cui attivare le speciali forme di partenariato all'esito delle procedure comparative;

3) il dispiegarsi del procedimento nelle diverse fasi;

4) le modalità di formalizzazione di eventuali accordi con cui i procedimenti trovano conclusione.

Parere Consiglio di Stato n. 2052/2018

- “si devono ritenere estranee al codice unicamente le procedure di accreditamento c.d. libero e le procedure di co-progettazione e partenariato finalizzate a rapporti puramente gratuiti (in cui si realizza la corretta fattispecie della gratuità, vale a dire un aumento patrimoniale di un soggetto, in questo caso la collettività, cui corrisponde una sola e mera diminuzione patrimoniale di altro soggetto, cioè il depauperamento del capitale lavoro o del patrimonio del prestatore)...Salve, dunque, le esposte eccezioni, le procedure previste dal Codice del terzo settore (e, in generale, dalla normativa ancora in vigore in subiecta materia) configurano, in ottica europea, appalti di servizi sociali e, pertanto, sono sottoposte anche alla disciplina del Codice dei contratti pubblici, che si affianca, integrandola, a quella apprestata dal Codice del terzo settore.

28.1.2019: «il diritto del Terzo settore preso sul serio»

Necessità di riconsiderare tre aspetti:

- ✓ Il corretto inquadramento della categoria giuridica di “ente del Terzo settore” e degli istituti per disciplinare i rapporti con la pubblica amministrazione previsti dalla riforma del Terzo settore
- ✓ La ricostruzione del sistema delle fonti e, specialmente, del rapporto fra diritto euro-unitario e diritto interno, evitando ricostruzioni semplificate che si limitino a predicare una automatica supremazia europea
- ✓ Il bilanciamento fra loro diversi principi e valori costituzionali che debbono guidare la ricostruzione sistematica e la risoluzione delle questioni interpretative: principio solidaristico, principio personalistico, tutela del pluralismo sociale, tutela degli equilibri della finanza pubblica, principio di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, principio di sussidiarietà orizzontale, principio concorrenziale. L'operazione complessiva di bilanciamento si fonda su una corretta “pesatura” di ciascuno di essi, in una prospettiva di attuazione costituzionale, senza annullare o comprimere irragionevolmente alcuno di essi

IL CODICE DEL TERZO SETTORE NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

❖ Sentenza n. 131/2020

«Gli ETS sono «un insieme limitato di soggetti giuridici dotati di caratteri specifici (art. 4), rivolti a «perseguire il bene comune» (art. 1), a svolgere «attività di interesse generale» (art. 5), senza perseguire finalità lucrative soggettive (art. 8), sottoposti a un sistema pubblicistico di registrazione (art. 11) e a rigorosi controlli (articoli da 90 a 97)»... L'articolo 55 del Codice costituisce «una delle più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale valorizzato dall'art. 118, quarto comma, Cost.», un originale canale di «amministrazione condivisa», alternativo a quello del profitto e del mercato, scandito «per la prima volta in termini generali [come] una vera e propria procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria». Agli enti che fuoriescono dal perimetro legale non possono essere riferite le forme di coinvolgimento previste dall'art. 55 CTS: «esiste una stretta connessione tra i requisiti di qualificazione degli ETS e i contenuti della disciplina del loro coinvolgimento nella funzione pubblica»

IL CODICE DEL TERZO SETTORE NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

Sentenza n. 131/2020

L'art. 55 del Codice del terzo settore *«realizza per la prima volta in termini generali una vera e propria procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria»*, integrando *“una delle più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale valorizzato dall'art. 118, quarto comma, Cost.»*

«si instaura, in questi termini, tra i soggetti pubblici e gli ETS, in forza dell'art. 55, un canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato: la 'co-programmazione', la 'co-progettazione' e il 'partenariato' (che può condurre anche a forme di 'accreditamento') si configurano 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. Il modello configurato dall'art. 55 CTS, infatti, 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»

«lo stesso diritto dell'Unione ... mantiene, a ben vedere, in capo agli Stati membri la possibilità di apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, un modello organizzativo ispirato non al principio di concorrenza ma a quello di solidarietà».

APPLICAZIONE ALLE ONLUS DELL'ART.55 DEL CODICE DEL TERZO SETTORE

Per le ONLUS trova applicazione il dettato dell'articolo 101, comma 3, del Codice del Terzo settore, che statuisce che il requisito dell'iscrizione al Registro unico nazionale del Terzo settore si intende soddisfatto dall'iscrizione ad uno dei registri attualmente previsti dalle normative di settore, in combinato disposto con l'articolo 102, comma 2, lettera a), che abroga la disciplina ONLUS di cui al d.lgs. n. 460 del 1997, a decorrere dal periodo di imposta successivo all'autorizzazione della Commissione europea sulle disposizioni fiscali del Codice sottoposte al predetto regime autorizzatorio, nonché con l'articolo 34, comma 3, del D.M. 15 settembre 2020, n.106, che riconosce agli enti iscritti all'anagrafe delle ONLUS la facoltà di presentare la domanda di iscrizione al RUNTS fino al 31 marzo dell'anno successivo a quello del rilascio della sopra menzionata autorizzazione (che non è ancora intervenuta). Le ONLUS sono quindi da considerarsi tuttora ETS di diritto transitorio (vedi anche sentenza TAR Lombardia n. 2533/2024, che richiama nota Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 19740 del 29.12.2021).

11.9.2020: modifiche al codice dei contratti pubblici d.lgs 50/2016

Legge 11 settembre 2020, n.120 di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 luglio 2010, n. 76, recante «Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitali» (cd. decreto "semplificazioni").

Sono introdotte diverse modifiche al Codice dei contratti pubblici alcune delle quali (che modificano gli artt. 30, 59 e 140) sono finalizzate a coordinare l'applicazione dei due codici.

In applicazione del principio di specialità, *"restano ferme"* le forme di coinvolgimento degli enti del Terzo settore, previste dal Codice del Terzo settore.

ART.30: Principi per l'aggiudicazione

ART.59:Scelta delle procedure

ART.140: Norme applicabili ai servizi sociali e ad altri servizi specifici dei settori speciali

D.M. n. 72 del 31 marzo 2021 di adozione delle linee guida in tema di rapporti collaborativi tra PP.AA. e ETS

Il provvedimento è particolarmente significativo sotto un duplice profilo: metodologico e sostanziale.

Riguardo all'aspetto metodologico, esso rappresenta il punto di arrivo di un percorso di proficua collaborazione sviluppatosi tra Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Regioni, Enti locali e Terzo settore, attraverso la costituzione di un gruppo di lavoro dedicato al tema.

Sotto l'aspetto contenutistico, il decreto intende offrire un quadro condiviso di analisi degli istituti introdotti dal Codice del Terzo settore, previsti dal Titolo VII, allo scopo di fornire un utile supporto alle pubbliche amministrazioni nella concreta applicazione degli articoli 55, 56 e 57 del Codice.

I contenuti del D.M. n. 72 del 31 marzo 2021

- Introduzione
- Inquadramento generale degli istituti
- Ambito soggettivo e principi comuni
- I singoli istituti
- Trasparenza e pubblicità

Le finalità delle linee guida

(...) offrire un quadro condiviso di analisi degli istituti introdotti dal decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117

(...) supportare gli enti pubblici nella concreta applicazione degli articoli 55, 56 e 57 del CTS

non ha la pretesa della definitività e dell'esaustività, con la conseguenza che a fronte di eventuali sopravvenienze, normative e/o interpretative, se ne terrà debitamente conto ai fini del suo aggiornamento (...).

L'inquadramento generale degli istituti

- Le Linee guida premettono l'analisi degli istituti previsti dal CTS con un loro inquadramento rispetto alle seguenti fonti:
- Costituzione (artt. 2, 3, 18 e 118);
- Direttive europee (n. 123/2006 sui servizi del mercato interno e n. 24/2014 sugli appalti);
- Codice dei contratti pubblici [CCP]
- CTS.

L'inquadramento generale degli istituti

- Fondamentale è la distinzione tra mercato (codice dei contratti) e collaborazione (CTS)
- l'esatta delimitazione rileva sia come «opzione politica» che come canone di legittimità;
- viene richiamata la sentenza n. 131/2020 della Corte costituzionale;
- Viene richiamato il principio di specialità nel rapporto tra CCP e CTS;
- infine, i principi della legge n. 241/1990

La coprogettazione

Le fasi del procedimento di co-progettazione:

- 1) avvio del procedimento con atto del dirigente della PA, anche su iniziativa degli ETS e a seguito dell'attività di co-programmazione;
- 2) pubblicazione dell'avviso e dei relativi allegati;
- 3) svolgimento delle sessioni di co-progettazione;
- 4) conclusione della procedura ad evidenza pubblica;
- 5) sottoscrizione della convenzione.

Il contenuto minimo dell'avviso pubblico di coprogettazione

- a)** finalità del procedimento;
- b)** oggetto del procedimento;
- c)** durata del partenariato;
- d)** quadro progettuale ed economico di riferimento;
- e)** requisiti di partecipazione e cause di esclusione, con particolare riguardo alla disciplina in materia di conflitti di interesse;
- f)** fasi del procedimento e modalità di svolgimento;
- g)** criteri di valutazione delle proposte, anche eventualmente finalizzate a sostenere – nel rispetto dei principi di ragionevolezza e di proporzionalità – la continuità occupazionale del personale dipendente degli ETS;
- h)** conclusione del procedimento.

Gli eventuali allegati all'avviso

- I. documento progettuale di massima e/o progetto preliminare;
- II. schema di convenzione, regolante i rapporti di collaborazione fra Amministrazione procedente e ETS, anche ai fini del rispetto degli obblighi previsti dalla disciplina vigente in materia di tracciabilità dei flussi finanziari;
- III. modello di domanda di partecipazione e relative dichiarazioni, inclusa espressa liberatoria in favore dell'Amministrazione procedente in ordine ad eventuali responsabilità legate alla proprietà intellettuale delle proposte presentate;
- IV. eventuale modello di proposta (progettuale ed economica).

Due possibili modalità di svolgimento della coprogettazione

- I. l'attivazione del c.d. tavolo di co-progettazione con i soli ETS utilmente collocati nella graduatoria finale o, comunque, la cui proposta progettuale sia stata valutata positivamente
- II. l'ammissione di tutti gli ETS alla coprogettazione, purché in possesso dei requisiti previsti dall' avviso

Il contenuto minimo della convenzione

gli impegni comuni e quelli propri di ciascuna parte;

- la durata del partenariato;
- il quadro economico risultante dalle risorse, anche umane, messe a disposizione dall'ente procedente e da quelle offerte dagli ETS nel corso del procedimento;
- le eventuali garanzie e le coperture assicurative richieste agli ETS (tenuto conto della rilevanza degli impegni e delle attività di progetto);
- le eventuali sanzioni e le ipotesi di revoca del contributo a fronte di gravi irregolarità o inadempimenti degli ETS;
- la disciplina in ordine alla VIS (valutazione di impatto sociale), per come risultante dagli atti della procedura;
- i termini e le modalità della rendicontazione delle spese;
- i limiti e le modalità di revisione della convenzione, anche a seguito dell'eventuale riattivazione della co-progettazione;
- la disciplina in materia di tracciabilità dei flussi finanziari, in applicazione della vigente normativa.

Profili contabili

- **Cofinanziamento ETS**

- E' richiesta compartecipazione mediante diverse forme (beni immobili, attrezzature/strumentazioni, automezzi, risorse umane, denaro);
- Nei termini e nelle modalità stabilite dalla PA;
- Volontariato valorizzato sulla base di retribuzione oraria lorda CCNL.

- **Attribuzione economica PA**

- Non assume la forma di corrispettivo, bensì viene riconosciuta a titolo di rimborso, compensazione dei costi effettivamente sostenuti e documentabili (fuori campo IVA) ex art. 12 L. n. 241/1990;
- La rendicontazione deve essere analitica e inerente alle attività svolte.

Parere Consiglio di Stato n. 802/2022

“la Sezione è ben consapevole degli aspetti di complessità che caratterizzano il rapporto tra codice dei contratti pubblici e codice del terzo settore in materia di affidamenti dei servizi sociali, quale riflesso della dicotomia conflittuale fra i valori della concorrenza e quelli della solidarietà.»

«...sia in sede legislativa che in sede di interpretazione giurisprudenziale emerge chiaramente una linea evolutiva della disciplina degli affidamenti dei servizi sociali che, rispetto a una fase iniziale di forte attrazione nel sistema della concorrenza e del mercato, sembra ormai chiaramente orientata nella direzione del riconoscimento di ampi spazi di sottrazione a quell’ambito di disciplina.»

Linee guida ANAC recanti “Indicazioni in materia di affidamenti di servizi sociali” (Delibera n. 382/2022)

“Il... documento si concentra sulle procedure di affidamento assoggettate alle disposizioni del codice dei contratti pubblici. Per quanto concerne gli istituti disciplinati dal CTS, si rimanda alle indicazioni fornite con Il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali n. 72 del 31/3/2021 avente ad oggetto Le linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore negli articoli 55-57 del CTS. Tale documento disciplina gli istituti della coprogrammazione, co-progettazione, le convenzioni con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale, i trasporti sanitari di emergenza e urgenza. Si ritiene che le indicazioni ivi contenute possano ispirare la redazione, da parte delle amministrazioni pubbliche, dei regolamenti interni che disciplinano le procedure di affidamento di servizi sociali esclusi ed estranei dall’ambito di applicazione del codice e l’utilizzo degli istituti previsti dal CTS in base alla propria autonomia regolamentare e organizzativa»

“Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica” (D.lgs. n.201/2022)

“«Art. 18 (Rapporti di partenariato con gli enti del Terzo settore)

1. In attuazione dei principi di solidarietà e di sussidiarietà' orizzontale, gli enti locali possono attivare con enti del Terzo settore rapporti di partenariato, regolati dal decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, per la realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento funzionalmente riconducibili al servizio pubblico locale di rilevanza economica.

2. La scelta di cui al comma 1 deve essere motivata, nell'ambito della relazione di cui all'articolo 14, comma 3, con specifico riferimento alla sussistenza delle circostanze che, nel caso concreto, determinano la natura effettivamente collaborativa del rapporto e agli effettivi benefici che tale soluzione comporta per il raggiungimento di obiettivi di universalità', solidarietà' ed equilibrio di bilancio, nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità' di trattamento.

3. Le disposizioni del presente articolo non si applicano nelle ipotesi in cui le risorse pubbliche da mettere a disposizione degli enti del Terzo settore risultino, complessivamente considerate, superiori al rimborso dei costi, variabili, fissi e durevoli previsti ai fini dell'esecuzione del rapporto di partenariato».

Nuovo codice dei contratti pubblici (D.lgs. n.36/2023)

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

1. 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 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 codice del Terzo settore, di cui al decreto legislativo n. 117 del 2017»

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO UE SULLO SVILUPPO DELLE CONDIZIONI QUADRO DELL'ECONOMIA SOCIALE (29.9.2023)

«Tenendo conto dei diversi contesti nazionali, si raccomanda agli Stati membri di riconoscere e sostenere il ruolo dell'economia sociale nella fornitura di servizi sociali, servizi di assistenza e abitazioni accessibili e di alta qualità, tenendo conto anche dei gruppi svantaggiati, in stretta cooperazione con i servizi sociali a disposizione del pubblico. Ciò potrebbe ad esempio comprendere:

- a) la collaborazione con soggetti dell'economia sociale, nell'ambito dei rispettivi settori di intervento, per l'istituzione e la fornitura di servizi di interesse generale;*
- b) il coinvolgimento di soggetti dell'economia sociale nella concezione e nell'erogazione di servizi di assistenza e sociali incentrati sulla persona, anche per gli anziani...;*
- c) la cooperazione con soggetti dell'economia sociale per la concezione e l'erogazione di assistenza e sostegno a favore di minori e giovani, tra cui i minori appartenenti a gruppi svantaggiati...»*

LE CONVENZIONI CON ODV E APS (ART.56 CTS)

L'art.56 del CTS facoltizza le PP.AA alla sottoscrizione di convenzioni con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale, finalizzate allo svolgimento di attività o servizi sociali di interesse generale, se più favorevoli rispetto al ricorso al mercato, da espletarsi in favore di terzi.

Ambito soggettivo di applicazione della norma: le convenzioni non sono sottoscrivibili con la generalità degli enti del Terzo settore, ma soltanto con talune tipologie di essi, le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale, per le quali si richiede un'anzianità di iscrizione al RUNTS di almeno 6 mesi.

Ambito oggettivo di applicazione: lo strumento convenzionale sarà attivabile non per la totalità delle attività di interesse generale, ma solo per lo svolgimento di attività e servizi sociali di interesse generale.

Principio della rendicontazione a costi reali delle spese effettivamente sostenute e documentate dall'organizzazione, che potrà pertanto ricevere il relativo rimborso, con esclusione di qualsivoglia margine di profitto ricavabile dall'esercizio delle attività oggetto della convenzione. L'esplicitazione del criterio dei costi reali porta ad escludere la possibilità di dedurre in convenzione altri criteri di riconoscimento dei costi, in forma forfettaria o attraverso l'opzione dei costi standard. Viene ammesso il riconoscimento in quota parte dei costi indiretti, secondo il criterio della loro diretta riconducibilità all'attività oggetto della convenzione.

LE CONVENZIONI CON ODV E APS (ART.56 CTS)

Evidenza pubblica ex art.12 della legge n. 241/1990, finalizzata all'individuazione della controparte del rapporto convenzionale, nel rispetto dei canoni di imparzialità, pubblicità, trasparenza, partecipazione e par condicio.

La sussistenza di un maggiore vantaggio per la P.A.(da esplicitare nell'impianto motivazionale del provvedimento amministrativo di indizione della procedura) derivante dal ricorso allo strumento convenzionale piuttosto che all'apertura al mercato. Il giudizio sulla maggiore vantaggiosità dell'opzione per lo strumento convenzionale non si deve ritenere esaurito esclusivamente da valutazioni di carattere finanziario, legate al minor onere sostenuto dall'erario pubblico in conseguenza della limitazione della copertura dei costi del servizio o dell'attività al solo rimborso delle spese sostenute e documentate (rispetto al medesimo servizio fornito a fronte del pagamento di un corrispettivo), ma può includere anche profili di maggiore accessibilità al servizio, assicurata anche grazie al risparmio indotto dalla scelta dello strumento convenzionale.

Individuazione del contenuto necessario della convenzione

LA DIRETTIVA 2014/24/UE SUGLI APPALTI PUBBLICI

Certe categorie di servizi, per la loro stessa natura, continuano ad avere una dimensione limitatamente transfrontaliera, segnatamente i cosiddetti servizi alla persona quali taluni servizi sociali, sanitari e scolastici. I servizi di questo tipo sono prestati all'interno di un particolare contesto che varia notevolmente da uno Stato membro all'altro a causa delle diverse tradizioni culturali. Occorre quindi stabilire un regime specifico per gli appalti pubblici aventi per oggetto tali servizi, con una soglia più elevata di quella che si applica ad altri servizi. Servizi alla persona con valori al di sotto di tale soglia non saranno, in genere, di alcun interesse per i prestatori di altri Stati membri, a meno che non vi siano indicazioni concrete in senso contrario, come ad esempio il finanziamento dell'Unione per i progetti transfrontalieri. I contratti per servizi alla persona al di sopra di tale soglia dovrebbero essere improntati alla trasparenza, a livello di Unione. In ragione dell'importanza del contesto culturale e della sensibilità di tali servizi, gli Stati membri dovrebbero godere di un'ampia discrezionalità così da organizzare la scelta dei fornitori di servizi nel modo che considerano più adeguato. Le norme della presente direttiva tengono conto di tale imperativo, imponendo solo il rispetto dei principi fondamentali di trasparenza e di parità di trattamento e assicurando che le amministrazioni aggiudicatrici abbiano la facoltà di applicare criteri di qualità specifici per la scelta dei fornitori di servizi... Gli Stati membri e le autorità pubbliche sono liberi di fornire tali servizi direttamente o di organizzare servizi sociali attraverso modalità che non comportino la conclusione di contratti pubblici, ad esempio tramite il semplice finanziamento di tali servizi o la concessione di licenze o autorizzazioni a tutti gli operatori economici che soddisfano le condizioni definite in precedenza dall'amministrazione aggiudicatrice, senza che vengano previsti limiti o quote, a condizione che tale sistema assicuri una pubblicità sufficiente e rispetti i principi di trasparenza e di non discriminazione.

LA GIURISPRUDENZA COMUNITARIA

- Causa C-113/13 «Spezzino»

«Si deve nondimeno rilevare che un sistema di organizzazione del servizio di trasporto sanitario di urgenza come quello in discussione nel procedimento principale, consistente, per le amministrazioni competenti, nel 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 su cui detto sistema è basato.

A tale riguardo è necessario che, nel loro intervento in tale contesto, le associazioni di volontariato non perseguano obiettivi diversi da quelli menzionati al precedente punto della presente sentenza, che 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 che non procurino alcun profitto ai loro membri. Peraltro, se è ammissibile che si avvalgano di lavoratori, poiché, in caso contrario, dette associazioni sarebbero pressoché private della possibilità effettiva di agire in vari ambiti in cui il principio di solidarietà può naturalmente essere attuato, l'attività delle associazioni in parola deve rispettare rigorosamente i requisiti loro imposti dalla legislazione nazionale.

In considerazione del principio generale del diritto dell'Unione del divieto dell'abuso di diritto l'applicazione della menzionata legislazione non può estendersi fino a ricomprendere pratiche abusive delle associazioni di volontariato o anche dei loro membri. Quindi, l'attività delle associazioni di volontariato può essere svolta da lavoratori unicamente nei limiti necessari al loro regolare funzionamento. 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.

LA GIURISPRUDENZA COMUNITARIA

- Causa C-50/14 «Casta»

«uno Stato membro può ritenere, nell'ambito del potere discrezionale di cui dispone per stabilire il livello di tutela della sanità pubblica e organizzare il proprio sistema di sicurezza sociale, che il ricorso alle associazioni di volontariato corrisponda alla finalità sociale di un servizio di trasporto sanitario e che sia idoneo a contribuire al controllo dei costi legati a tale servizio.

Tuttavia, un sistema di organizzazione del servizio di trasporto sanitario che consente alle amministrazioni competenti di ricorrere ad associazioni di volontariato, deve effettivamente contribuire alla finalità sociale e al perseguimento degli obiettivi di solidarietà ed efficienza di bilancio su cui detto sistema è basato.

A tale riguardo è necessario che, nel loro intervento in tale contesto, le associazioni di volontariato non perseguano obiettivi diversi da quelli menzionati al punto precedente della presente sentenza, che 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 che non procurino alcun profitto ai loro membri. Peraltro, se è ammissibile che si avvalgano di lavoratori, poiché, in caso contrario, dette associazioni sarebbero pressoché private della possibilità effettiva di agire in vari ambiti in cui il principio di solidarietà può naturalmente essere attuato, l'attività delle associazioni in parola deve rispettare rigorosamente i requisiti loro imposti dalla legislazione nazionale.

LA GIURISPRUDENZA COMUNITARIA

- Causa C-50/14 «Casta»

In considerazione del principio generale del diritto dell'Unione del divieto dell'abuso di diritto, l'applicazione della menzionata legislazione non può estendersi fino a ricomprendere pratiche abusive delle associazioni di volontariato o anche dei loro membri. Quindi, l'attività delle associazioni di volontariato può essere svolta da lavoratori unicamente nei limiti necessari al suo regolare funzionamento. 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»

Homepage MLPS: www.lavoro.gov.it



<https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/Terzo-settore-e-responsabilita-sociale-impresefocus-on/Riforma-terzo-settore/Pagine/Circolari-orientamenti-ministeriali-Codice-Enti-Terzo-settore.aspx>

<https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/Terzo-settore-e-responsabilita-sociale-impresefocus-on/Impresa-sociale/Pagine/Orientamenti-ministeriali-in-materia-di-impresa-sociale.aspx>

Le considerazioni contenute nelle presenti slides sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione di appartenenza.