

---

# I RAPPORTI COLLABORATIVI TRA PA E ETS

---

## La coprogettazione

*Alessandro Lombardi*

Direzione Generale del Terzo settore e della responsabilità sociale delle imprese

27 aprile 2021

# La legge delega n. 106/2016

L'articolo 4 stabilisce i principi ed i criteri direttivi specifici per l'elaborazione del Codice del Terzo settore.

«o) 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 55 del Codice del Terzo settore (d.lgs. 3 luglio 2017, n.117)



- 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 precedente, 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 precedente, 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.

# Elementi caratterizzanti dell'articolo 55 del CTS

- 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.

# Sentenza Corte Costituzionale 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 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 tra i requisiti di qualificazione degli ETS e i contenuti della disciplina del loro coinvolgimento nella funzione pubblica»

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 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.

## D.M. 31 marzo 2020

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.

# Le linee guida

- 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] (d. lgs. n. 50/2016);
- 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 l'art. 30, c. 8 CCP;

infine, i principi della legge n. 241/1990



# La co-progettazione

## 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.



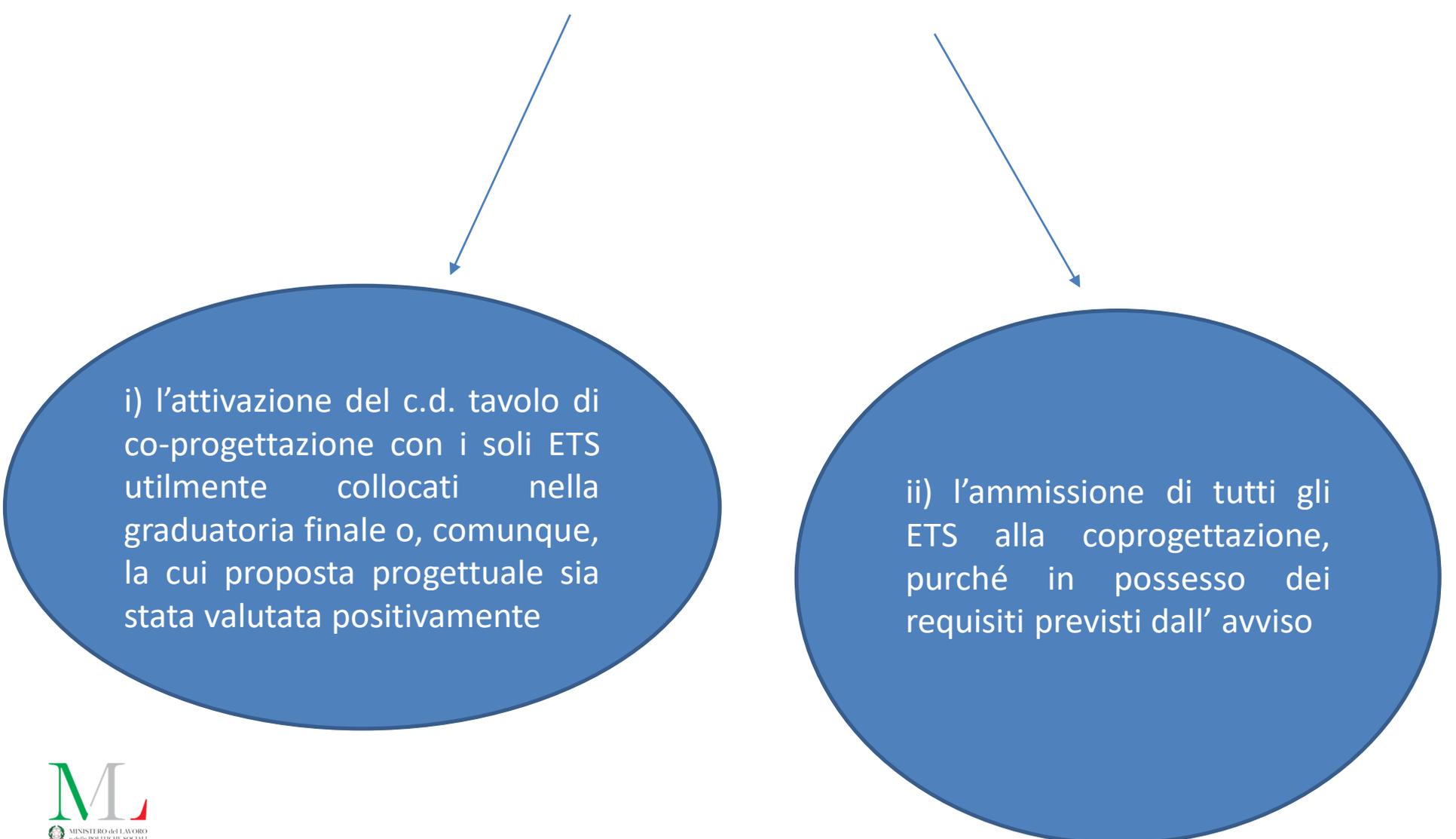
# Il contenuto minimo dell'avviso pubblico di coprogettazione

- 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).

## 2 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, incluso il rispetto della disciplina vigente in materia di tracciabilità dei flussi finanziari;
- 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 disciplina vigente.

# 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. 241/1990;
- La rendicontazione deve essere analitica e inerente alle attività svolte.

Homepage MLPS: [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it)



<https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/Terzo-settore-e-responsabilita-sociale-impresefocus-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.



[www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it)

**Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali**  
Direzione Generale del Terzo settore e della responsabilità sociale delle imprese