



## **Coprogrammazione, coprogettazione e convenzioni con associazioni di volontariato e di promozione sociale.**

*Il tema, di stretta attualità, è stato affrontato il dieci luglio scorso a Bologna nel corso di un incontro organizzato dalla Regione Emilia-Romagna.*

*L'evento è stato realizzato a chiusura di un percorso di formazione diretto a dirigenti e funzionari provenienti da tutta la Regione ed ha visto la partecipazione del Forum regionale, dei CSV e delle reti associative.*

*Ricchi di suggestioni gli interventi dei relatori Luciano Gallo, avvocato amministrativista e docente del percorso di formazione; Luca Gori, costituzionalista docente della Scuola Sant'Anna di Pisa; Gino Mazzoli, Docente e consulente per supervisione, progettazione sociale e processi partecipativi e Maria Augusta Nicoli, della Regione Emilia-Romagna - Agenzia sanitaria e sociale regionale. A coordinare la mattinata la Dottoressa Monica Raciti, Dirigente del Servizio Politiche per l'integrazione sociale, il contrasto alla povertà e Terzo settore della Regione.*

Come è noto, il Codice del Terzo Settore ha consacrato la **partnership tra Pubblica Amministrazione ed Enti del Terzo Settore** ampliando gli ambiti di concertazione: non si tratta solo di servizi sociosanitari, come previsto all'interno dei piani sociali di zona, ma della programmazione degli interventi in tutte le attività di interesse generale previste dall'articolo 5 del Codice e qualificanti un Ente del Terzo Settore.

In particolare, si tratta di:

- a) **co-programmazione**, *“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”;*
- b) **co-progettazione**, volta 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”*, laddove 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;
- c) **convenzioni con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale**, finalizzate a *“svolgere in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale”*, subordinate alla circostanza che la convenzioni garantisca condizioni *“più favorevole rispetto al ricorso al mercato”* e che sia previsto *“esclusivamente il rimborso ... delle spese effettivamente sostenute e documentate”*. Tra le convenzioni menzionate, una particolare disciplina (ex art.57) è prevista per quelle relative al *“servizio di trasporto sanitario di emergenza ed urgenza”* che può essere affidato in convenzione alle organizzazioni di volontariato accreditate.



L'Autorità Nazionale anticorruzione (ANAC) si è interrogata rispetto al rapporto tra Codice del Terzo Settore e Codice degli appalti, sollecitando sul punto il **Consiglio di Stato** che nel merito è intervenuto con il **noto parere n. 2052 del 20/8/2018<sup>i</sup>**, dove viene affermata la **primazia della tutela della concorrenza** e quindi del Codice degli appalti.

A parere del Consiglio di Stato le procedure di accreditamento, co-progettazione, partenariato o convenzione devono essere assoggettata integralmente alle norme sugli appalti nel momento in cui la procedura abbia carattere selettivo funzionale all'affidamento di un servizio.

Tale principio troverebbe deroga esclusivamente nei seguenti casi:

- 1) quando il servizio è escluso dalla disciplina degli appalti in quanto:
  - a) viene reso gratuitamente – con l'esclusiva possibilità di ricevere un rimborso spese che esclude la remunerazione, anche in maniera indiretta, di tutti i fattori produttivi e comprende unicamente le documentate spese vive, correnti e non di investimento, affrontate dall'ente per realizzare quello specifico servizio;
  - b) riguardi il servizio di trasporto sanitario di emergenza ed urgenza, soggetti esclusivamente ai criteri di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, tutela dell'ambiente ed efficienza energetica;
- 2) sia sotto soglia comunitaria, con conseguente applicazione del solo articolo 36 del Codice;
- 3) riguardi servizi sanitari, servizi sociali e servizi connessi; servizi di prestazioni sociali; altri servizi pubblici, sociali e personali, inclusi servizi forniti da associazioni sindacali, da organizzazioni politiche, da associazioni giovanili e altri servizi di organizzazioni associative, con riferimento ai quali si applica il regime "alleggerito" ex art. 142 del Codice.

Di diverso avviso è stato di recente il TAR Campania<sup>ii</sup>, che ha giustappunto evidenziato **la differenza tra affidare un servizio, nel qual caso si applicano le disposizioni del Codice degli appalti<sup>iii</sup>, e affidare in partenariato servizi a Enti del Terzo Settore e alle cooperative sociali.**

È bene evidenziare che lo stesso partenariato soggiace ai principi di imparzialità e trasparenza. Il partenariato si realizza infatti nell'ambito di un procedimento selettivo che assicura il rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità, costituzionalmente garantiti dall'articolo 97, così come i criteri di economicità, efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza garantiti dalla Legge sul procedimento amministrativo<sup>iv</sup>.

**Il dibattito sul rapporto tra Codice degli appalti e Codice del Terzo Settore è pertanto ancora aperto:** l'ANAC ha elaborato nuove [Linee guida sull'affidamento dei servizi sociali](#), richiedendo la presentazione di osservazioni<sup>v</sup> che dovevano pervenire entro il 5 luglio scorso. Bisognerà quindi vedere se e come tali osservazioni saranno implementate.

Come evidenziato dal professor Gori, il nodo della questione è fondamentalmente legato al rapporto tra norme di rango costituzionale.

È vero che il nostro ordinamento impone il rispetto delle regole sulla concorrenza ma è anche vero che la nostra Costituzione prevede la realizzazione degli obblighi di solidarietà sociale attraverso le formazioni sociali<sup>vi</sup>, preposte a svolgere attività di interesse generale<sup>vii</sup>, anche in partenariato con le Pubbliche Amministrazioni<sup>viii</sup>.

Sarebbe pertanto risolutivo un intervento della Corte costituzionale<sup>ix</sup>.



L'avvocato Gallo ha quindi chiarito i vari strumenti di cui dispongono le Pubbliche Amministrazioni nei rapporti con gli Enti del Terzo Settore, ossia:

- a) l'erogazione di contributi, ex art. 12 della Legge 241/1990;
- b) l'affidamento di un servizio, ai sensi del Codice degli Appalti;
- c) la definizione di partenariati attraverso la coprogrammazione, la coprogettazione e la stipula di convenzioni nel rispetto del Codice del Terzo Settore e del procedimento amministrativo.

Per supportare le Amministrazioni, la Regione ha predisposto, con la consulenza dell'avvocato Gallo, una cassetta degli attrezzi che prevede tracce di atti amministrativi relativamente ai percorsi di coprogrammazione, coprogettazione, convenzione e affidamento in concessione di bene culturale immobile da valorizzare o di bene pubblico. Si tratta di strumenti in via di definizione ed aperti alle modifiche che si dovessero rendere necessarie alla luce delle nuove Linee guida dell'ANAC di cui si attende la pubblicazione.

Si evidenzia come la Regione intende coinvolgere nella coprogrammazione e coprogettazione anche a soggetti diversi dagli Enti del Terzo Settore, ritenendo importante valorizzare l'apporto di realtà senza scopo di lucro non necessariamente iscritte nel Registro Unico Nazionale del Terzo Settore così come del mondo dell'impresa *for profit*, con il vincolo però che in fase di coprogettazione il capofila debba essere un Ente del Terzo Settore.

L'avvocato Gallo evidenzia inoltre come gli Enti del Terzo Settore possano farsi promotori loro stessi di iniziative, sempre ai sensi della Legge 241/1990.

Stimolanti anche le riflessioni del professor Gino Mazzoli e della Dottoressa Maria Augusta Nicoli che hanno evidenziato le specificità del settore di intervento. L'azione amministrativa non può infatti prescindere dalla complessità e mutevolezza dei bisogni sociali: essa richiede il coinvolgimento di tutti gli stakeholders nella definizione dei bisogni e delle modalità con cui rispondere ai bisogni e quindi impone flessibilità nell'utilizzo degli strumenti.

Bologna, 12/07/2019



---

<sup>i</sup> Sul tema ci siamo soffermati nella nostra circolare [“Nelle convenzioni tra PA ed Enti del terzo settore è necessario applicare le regole degli appalti?”](#)  
[nota informativa n. 71 del 27/8/2018](#)

<sup>ii</sup> [TAR Campania, sez. III, Sentenza 2/7/2019 n. 3620](#) “Giova premettere che la ricorrente, nel formulare il complesso delle doglianze, ha in più punti censurato la violazione di diverse disposizioni del d. lgs. 50/2016, il codice dei contratti pubblici, normativa che, tuttavia, non è del tutto pertinente alla fattispecie in esame, trovando applicazione propriamente per i contratti d’appalto aventi ad oggetto l’acquisizione di servizi, forniture lavori e opere, nonché i concorsi pubblici di progettazione.

Nel caso in esame, si discute invece di manifestazioni di interesse per l’affidamento, in partenariato, dei servizi a enti del terzo settore e alle cooperative sociali.

Non a caso, l’Avviso Regionale I.T.I.A. - Intese Territoriali di Inclusione Attiva - è finalizzato a combattere la povertà e ogni forma di discriminazione sociale.

E’ quindi chiaro che, pur essendovi il dovere dell’amministrazione di condurre il procedimento selettivo pur sempre nel rispetto, da un lato, dei principi sanciti dall’art. 97 Cost., di buon andamento e l’imparzialità e, dall’altro, dei criteri indicati dall’art. 1 L. n. 241/1990 di economicità, efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza, oltreché dei principi dell’ordinamento comunitario, non vi è un obbligo di osservanza puntuale delle norme del codice dei contratti pubblici, se non nei termini in cui queste siano espressione di quei principi generali – sopra menzionati - che, in ogni caso, governano e condizionano in qualsiasi ambito l’azione amministrativa”.

<sup>iii</sup> Dlgs 50/2016

<sup>iv</sup> Per un esame di questi aspetti ma in generale delle forme di partenariato, Alceste Santuari “Le organizzazioni non profit e le forme di partnership con gli enti pubblici nella Riforma del Terzo Settore”, edizione Bononia University Press

<sup>v</sup> Sul tema si segnala il materiale didattico dell’avvocato Gallo [“Affidamento di servizi sociali: consultazione sulle Linee Guida ANAC”](#) per la Fondazione dell’Anci

<sup>vi</sup> Articolo 2 della Carta costituzionale “La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell’uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l’adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”.

<sup>vii</sup> Come di qualificano gli Enti del Terzo Settore

<sup>viii</sup> Articolo 118 della Carta costituzionale “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”.

<sup>ix</sup> Per una analisi della centralità del diritto costituzionale nella Riforma del Terzo Settore si rinvia alla lettura di “Diritto del Terzo Settore” di Pierluigi Consorti, Luca Gori e Emanuele Rossi, edizione Il Mulino