



UNIVERSITÀ
CATTOLICA
del Sacro Cuore

Amministrazioni Pubbliche ed Enti del Terzo Settore

ANCILAB – LAB'IMPACT

Milano 26.11.2019



Il Fondamento: sussidiarietà orizzontale

- Art. 118, ultimo comma Cost.:

«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»

- Principio già in nuce nell'art. 2 Cost
- Art. 1 D.Lgs. 117/2017: «Al fine di sostenere l'autonoma iniziativa dei cittadini che concorrono, anche in forma associata, a perseguire il bene comune, ad elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, favorendo la partecipazione, l'inclusione e il pieno sviluppo della persona, a valorizzare il potenziale di crescita e di occupazione lavorativa, in attuazione degli [articoli 2,3,4,9,18](#) e [118, quarto comma, della Costituzione](#), il presente Codice provvede al riordino e alla revisione organica della disciplina vigente in materia di enti del Terzo settore»



Legge sul volontariato (266 del 1991)

- Art. 1: «La Repubblica Italiana riconosce il valore sociale e la funzione della attività' di volontariato come espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo, ne promuove lo sviluppo salvaguardandone l'autonomia e ne favorisce l'apporto originale per il conseguimento delle finalità di carattere sociale, civile e culturale individuate dallo Stato, dalle Regioni, dalle prov. autonome di Trento e di Bolzano e dagli Enti locali».
- Art. 7: «1. Lo Stato, le Regioni, le prov. 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' [art. 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, di controllo della loro qualità e le modalità di rimborso spese».



Legge 328 del 2000

- Art. 1: «4. Gli enti locali, le regioni e lo Stato, nell'ambito delle rispettive competenze, riconoscono e agevolano il ruolo degli organismi non lucrativi di utilità sociale, degli organismi della cooperazione, delle associazioni e degli enti di promozione sociale, delle fondazioni e degli enti di patronato, delle organizzazioni di volontariato, degli enti riconosciuti delle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese operanti nel settore nella programmazione, nella organizzazione e nella gestione del sistema integrato di interventi e servizi sociali. 5. Alla gestione ed all'offerta dei servizi provvedono soggetti pubblici nonché, in qualità di soggetti attivi nella progettazione e nella realizzazione concertata degli interventi, organismi non lucrativi di utilità sociale, organismi della cooperazione, organizzazioni di volontariato, associazioni ed enti di promozione sociale, fondazioni enti di patronato e altri soggetti privati. Il sistema integrato di interventi e servizi sociali ha tra gli scopi anche la promozione della solidarietà sociale, con la valorizzazione delle iniziative delle persone, dei nuclei familiari, delle forme di auto-aiuto e di reciprocità e della solidarietà organizzata».



La coprogrammazione nella L. 328/2000

- Art. 3: «Per la realizzazione degli interventi e dei servizi sociali, in forma unitaria ed integrata, è adottato il metodo della programmazione degli interventi e delle risorse (...) secondo i seguenti principi: (...) concertazione e cooperazione tra i diversi livelli istituzionali, tra questi ed i soggetti di cui all'[art. 1, comma 4](#), che partecipano con proprie risorse alla realizzazione della rete»
- Art. 6 (compiti dei Comuni): «programmazione, progettazione, realizzazione del sistema locale dei servizi sociali a rete, indicazione delle priorità e dei settori di innovazione attraverso la concertazione delle risorse umane e finanziarie locali, con il coinvolgimento dei soggetti di cui all'[art. 1, comma 5](#);



UNIVERSITÀ
CATTOLICA
del Sacro Cuore

La coprogettazione nella L. 328/2000

- Art. 1, c. 5: «Alla gestione ed all'offerta dei servizi provvedono soggetti pubblici nonchè, in qualità di soggetti attivi nella progettazione e nella realizzazione concertata degli interventi, organismi non lucrativi di utilità sociale, organismi della cooperazione, organizzazioni di volontariato, associazioni ed enti di promozione sociale, fondazioni enti di patronato e altri soggetti privati.
- Art. 5: «Ai fini dell'affidamento dei servizi previsti dalla presente legge, gli enti pubblici, fermo restando quanto stabilito dall'art. 11, promuovono azioni per favorire la trasparenza e la semplificazione amministrativa nonchè 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».



L.R. 3/2008 e atti applicativi

- Art. 18: «I comuni attuano il piano di zona mediante la sottoscrizione di un accordo di programma con l'ASL territorialmente competente e, qualora ritenuto opportuno, con la provincia. Gli organismi rappresentativi del terzo settore, che hanno partecipato alla elaborazione del piano di zona, aderiscono, su loro richiesta, all'accordo di programma.
- Art. 20: «La Regione promuove forme di collaborazione tra soggetti pubblici e soggetti privati, in particolare appartenenti al terzo settore, al fine di dare concreta e piena attuazione al principio di sussidiarietà e di valorizzare la piena espressione delle loro capacità progettuali»
- «Linee Guida per la semplificazione amministrativa e la valorizzazione degli enti del terzo settore nell'ambito dei servizi alla persona e alla comunità» (D.G.R. IX/1353 del 2011) - «Indicazioni in ordine alla procedura di coprogettazione fra comune e soggetti del terzo settore per attività e interventi innovativi e sperimentali nel settore dei servizi sociali» (D.G.R. IX/12884 del 2012)



Il rapporto PA – ETS nel Codice del terzo settore

- Art. 55: «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».



Coprogrammazione, coprogettazione, convenzionamento

- «La co-programmazione e' finalizzata all'individuazione, da parte della pubblica amministrazione procedente, dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalita' di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili» (art. 55, c. 2).
- «La co-progettazione e' 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» (art. 55, c. 3).
- Le amministrazioni pubbliche (...) possono sottoscrivere con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale, iscritte da almeno sei mesi nel Registro unico nazionale del Terzo settore, convenzioni finalizzate allo svolgimento in favore di terzi di attivita' o servizi sociali di interesse generale, se piu' favorevoli rispetto al ricorso al mercato. 2. Le convenzioni di cui al comma 1 possono prevedere esclusivamente il rimborso alle organizzazioni di volontariato e alle associazioni di promozione sociale delle spese effettivamente sostenute e documentate»



- Il ruolo del Terzo Settore è quindi strategico sia per la lettura del bisogno territoriale sia per la programmazione delle risposte, come indicano la legge 328/2000, la l.r. 3/2008 e infine la D.G.R. 2941/2014, la quale prevede precisamente che *“I soggetti del Terzo Settore concorrono, quindi, all’individuazione degli obiettivi dei processi di programmazione regionale e locale e partecipano, anche in modo coordinato con gli Enti Locali alla definizione di progetti per servizi ed interventi di cura alla persona”*. Per realizzare concretamente questa disposizione, fondamentale al fine di potenziare l’integrazione e costruire una efficace risposta al bisogno, è necessario che gli Ambiti/Uffici di Piano attivino dei tavoli tecnici a cui partecipino attivamente i soggetti del Terzo Settore e altri attori della rete il cui contributo è ritenuto fondamentale per la programmazione, con la funzione di potenziare:
 - la raccolta di dati ed esperienze territoriali utili all’analisi del bisogno,
 - la programmazione frutto della messa a sistema di tali conoscenze e dati,
 - la coprogettazione e la gestione (di progetti e servizi),
 - il monitoraggio delle azioni intraprese,
 - la valutazione ex post dei progetti, delle misure e dei servizi attivati,
 - la creazione di strumenti e indicatori per misurare l’attuazione delle politiche
 - messe in campo nel settore sociale e valutare l’impatto delle azioni attivate.



UNIVERSITÀ
CATTOLICA
del Sacro Cuore

Gli accordi tra il pubblico e il privato

- Gli accordi nell'ambito del procedimento amministrativo (accordi integrativi e sostitutivi di provvedimenti)
- Gli accordi con finalità programmatica (partecipazione indiretta agli accordi di programma)
- Gli istituti del partenariato pubblico-privato (concessioni, Project financing, ecc.)
- Contratti e convenzioni urbanistiche
- Società miste



Diversità di «ratio»

- La «separatezza» tra il pubblico e il privato nella gran parte degli accordi:
 - a) La qualificazione economica dell'oggetto dell'accordo
 - b) La conseguente configurazione contrattuale dell'accordo
 - c) Il fondamento: il rapporto Stato – mercato
- I modelli della collaborazione e il loro fondamento
 - a) Il perseguimento di interessi generali comuni;
 - b) La configurazione dell'accordo in termini di cooperazione
 - c) Il fondamento: la sussidiarietà orizzontale



Rapporto tra D.Lgs. 117/2017 e D.Lgs 50/2016

- «In sostanza, ai fini del diritto euro-unitario l'impresa è un concetto non normativo ma, per così dire, naturalistico, attenendo ad ogni fenomeno oggettivamente economico (...). L'ascrizione, ai fini euro-unitari, della natura imprenditoriale ad ogni attività di intrinseco rilievo economico incontra le sole esclusioni esplicitamente previste dallo stesso diritto euro-unitario, che, concretando disposizioni eccezionali, sono da interpretarsi in forma tassativa» (esempio: trasporto sanitario di emergenza ed urgenza)
- «Cionondimeno, al ricorrere di alcune condizioni la procedura di affidamento di servizi sociali disciplinata dal diritto interno non è soggetta alla regolazione di origine euro-unitaria. Ciò accade allorché:
 - la procedura disciplinata dal diritto interno non abbia carattere selettivo;
 - non tenda, neppure prospetticamente, all'affidamento di un servizio sociale;
 - la procedura disciplinata dal diritto interno miri sì all'affidamento ad un ente di diritto privato di un servizio sociale che, tuttavia, l'ente affidatario svolgerà a titolo integralmente gratuito (il punto sarà trattato più diffusamente *infra* in questo paragrafo e nei limiti ivi indicati) – Cons. Stato – Ad Comm. Speciale 26.07.2018



Trasparenza e non discriminazione nel D.Lgs. 117/2017

- Art. 55, c. 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».
- Art. 56, c. 3: «L'individuazione delle organizzazioni di volontariato e delle associazioni di promozione sociale con cui stipulare la convenzione è fatta nel rispetto dei principi di imparzialità, pubblicità, trasparenza, partecipazione e parità di trattamento, mediante procedure comparative riservate alle medesime»