

ALLEGATO D)

LINEE GUIDA IN MATERIA DI CONTRIBUTI A SOSTEGNO DELL'OFFERTA DI SERVIZI SOCIALI

PREMESSA E INQUADRAMENTO GIURIDICO GENERALE

Il contributo è espressione del **principio di sussidiarietà orizzontale** sancito dall'art. 118, quarto comma della Costituzione. Con esso l'ente pubblico riconosce ai soggetti privati la "contitolarità" della funzione di realizzazione delle politiche a tutti i livelli.

Questa contitolarità è particolarmente evidente nell'ambito socio-assistenziale, dove l'autonoma iniziativa ha da sempre affiancato e talvolta sostituito l'intervento pubblico. Il sostegno anche economico dell'iniziativa privata in ambito sociale costituisce dunque una delle modalità di realizzazione e finanziamento degli interventi, che si affianca ai contratti di affidamento dei servizi tramite appalto o concessione e ad altre forme di affidamento.

A tale proposito, così afferma il 114° considerando della Direttiva 2014/24/UE: *"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."*

Le caratteristiche essenziali che distinguono giuridicamente il contributo da un corrispettivo si possono così riassumere:

"(...) nella sovvenzione, l'ente sovvenzionatore non ha una "contropartita diretta" della somma erogata.

Per mancanza di "contropartita diretta" si intende appunto che l'obiettivo dell'ente non è quello di acquistare in modo esclusivo un risultato da utilizzare nella propria attività (...).

*Inoltre l'ente cofinanzia l'attività del beneficiario (cfr. 23° considerando della direttiva 2004/18/CE), e quindi non paga un corrispettivo che remunererà interamente l'attività, ma si limiti eventualmente a coprire parte dei costi."*¹

È peraltro necessario sottolineare che con la sovvenzione, l'ente pubblico non rinuncia alla **vigilanza** sull'operato del beneficiario: le azioni di controllo dovranno infatti essere *"finalizzate alla verifica dell'effettivo impiego dei contributi per il perseguimento delle finalità per cui sono stati*

¹ Da *"La sovvenzione come rapporto giuridico"*, Università degli Studi di Perugia, Monografie di Diritto e Processo a cura di Antonio Palazzo, pagg. 101 e 102.

stanziati, delle modalità di realizzazione degli interventi e del perseguimento degli obiettivi prefissati”².

La qualifica di sovvenzione/contributo deve inoltre essere espressamente riconosciuta dalla legge.³

*** **

Nell’ordinamento provinciale, la legge provinciale 27 luglio 2007, n. 13 è impregnata del principio di sussidiarietà nella disciplina di tutte le fasi della programmazione e dell’attuazione delle politiche sociali; all’art. 3, primi quattro commi si legge infatti:

“Art. 3

Sussidiarietà e soggetti attivi del sistema provinciale delle politiche sociali

1. *In attuazione del principio di sussidiarietà, questa legge riconosce il ruolo fondamentale dei comuni nella progettazione e nell’attuazione delle politiche sociali, esercitato in forma associata mediante le comunità di cui all’articolo 14, comma 2, della legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3 (Norme in materia di governo dell’autonomia del Trentino).*

2. *Per le finalità di cui all’articolo 118, quarto comma, della Costituzione, gli enti locali e la Provincia favoriscono le autonome iniziative in campo sociale realizzate dai soggetti privati previsti da quest’articolo, in particolare sottoscrivendo con i medesimi accordi di collaborazione. Tali accordi coordinano le azioni volte al perseguimento degli obiettivi prefissati, individuando tempi, modalità e responsabilità nell’attuazione dei rispettivi compiti e, con riferimento alle iniziative del terzo settore di cui al comma 3, lettera d), possono prevedere anche l’erogazione di contributi secondo quanto previsto dagli articoli 36 bis, 37 e 38 e dall’articolo 5 della legge provinciale 13 febbraio 1992, n. 8 (legge provinciale sul volontariato 1992).*

3. *Gli enti locali e la Provincia promuovono inoltre l’autonoma iniziativa dell’individuo e delle aggregazioni cui egli aderisce, allo scopo di favorire la più ampia partecipazione dei cittadini alla costituzione del sistema integrato dei servizi sociali e la crescita della cultura della solidarietà. Gli enti locali e la Provincia, nell’ambito delle rispettive competenze, riconoscono quali soggetti attivi del sistema provinciale delle politiche sociali:*

- a) i cittadini, singoli o associati in organizzazione;*
- b) le famiglie;*
- c) le aziende pubbliche di servizi alla persona;*
- d) il terzo settore, comprensivo di cooperative sociali, organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale, enti di patronato, imprese sociali nonché di fondazioni e altri soggetti privati non a scopo di lucro aventi finalità coerenti con gli obiettivi di questa legge;*
- e) le organizzazioni sindacali operanti a livello provinciale.*

² Delibera ANAC n. 32 del 20 gennaio 2016 (Linee guida per l’affidamento di servizi a enti del Terzo settore e alle cooperative sociali), par. 10, in fondo.

³ Cfr. Circolare Agenzia entrate n. 34/E del 21 novembre 2013 (Trattamento agli effetti dell’IVA dei contributi erogati da amministrazioni pubbliche - Criteri generali per la definizione giuridica e tributaria delle erogazioni, da parte delle pubbliche amministrazioni, come contributi o corrispettivi)

4. *In relazione ai rispettivi ambiti di competenza, gli enti locali e la Provincia coinvolgono i soggetti previsti dal comma 3, ciascuno secondo le proprie specificità, nella programmazione e nella progettazione degli interventi individuati nel capo V, rispettando i principi della legge provinciale 30 novembre 1992, n. 23 (legge provinciale sull'attività amministrativa 1992), nonché nella gestione e nella valutazione di questi interventi.*

(...)"

Inoltre il Capo VI è dedicato proprio ai “*Contributi a sostegno dell’offerta di servizi sociali e messa a disposizione di immobili e relative attrezzature*”.

Di seguito verrà presentata una panoramica delle varie tipologie di contributo previste sia dalla l.p. 13/2007, anche in alternativa alle modalità di erogazione degli interventi previste dall’art. 22 e analizzate in altre linee guida, sia dalla legge provinciale 13 febbraio 1992, n. 8 (Valorizzazione e riconoscimento del volontariato) che in qualche modo si intrecciano con le prime.

A tale proposito, si evidenzia infatti che l’art. 14, comma 5 della l.p. 13/2007 sulla coprogettazione (v. specifiche linee guida) prevede quale esito del processo la concessione di un contributo ai sensi degli artt. 36 bis e 38 della medesima legge provinciale, nonché dell’art. 8 della l.p. 8/1992.

Non si affronterà invece in questa sede, ma sarà oggetto di futuri approfondimenti, l’art. 40, contenuto nel citato Capo IV, riguardante la messa a disposizione di immobili e attrezzature.

In virtù di quanto previsto all’art. 3, comma 2, per tutte le tipologie di contributo previste dalla l.p. 13/2007, il procedimento può concludersi con un **accordo di collaborazione**, corrispondente agli “accordi tra amministrazione e amministrati” di cui all’art. 28 della legge provinciale 30 novembre 1992, n. 23 (Legge provinciale sull’attività amministrativa).

Infine, alcune delle norme descritte contengono un riferimento al rispetto della normativa europea sugli aiuti di Stato: questo perché, in presenza di sovvenzioni a sostegno di attività qualificate come “economiche” ai sensi della normativa europea sugli aiuti di Stato, è necessario applicare la relativa disciplina (e questo vale pure in assenza di uno rinvio espresso in legge). Anche questa complessa tematica sarà oggetto di uno specifico approfondimento, al di fuori delle presenti linee guida⁴.

⁴ In questa sede basti sapere che i servizi sociali di per sé, nella maggior parte dei casi, non sono considerati attività economiche o sono comunque caratterizzati dall’assenza di “concorrenza transfrontaliera”, intesa come incidenza sugli scambi tra Stati membri dell’Unione europea, che costituiscono due degli elementi essenziali della nozione di aiuto di Stato (crf. *Comunicazione 2016/C 262/01 della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all’art. 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell’Unione europea*). Vi è peraltro la possibilità che alcuni servizi rientrino nell’ambito della disciplina dei S.I.E.G. (servizi di interesse economico generale) di cui alla *Comunicazione 2012/C 8/02 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*, che sarà appunto oggetto dell’ulteriore approfondimento.

A) I CONTRIBUTI PREVISTI DALLA LEGGE PROVINCIALE SULLE POLITICHE SOCIALI 2007

1. Art. 36 bis della l.p. 13/2007: contributi per la realizzazione di servizi e interventi in materia di assistenza e inclusione sociale di gruppi vulnerabili

L'art. 36 bis della l.p. 13/2007 è stato introdotto recentemente dall'art. 27 della legge provinciale 29 dicembre 2017, n. 18 (Legge di stabilità provinciale 2018).

Fino a quel momento, infatti, al sistema integrato dei servizi sociali disciplinato dalla l.p. 13/2007 mancava uno strumento generale di sostegno dell'iniziativa privata avente ad oggetto lo svolgimento di servizi ed interventi socio-assistenziali. Esisteva solamente l'art. 37 dedicato ad attività d'interesse sociale complementari o integrative degli interventi o servizi; contestualmente all'introduzione dell'art. 36 bis, anche l'art. 37 è stato riscritto (v. *infra*).

Si riporta qui di seguito il testo integrale dell'art. 36 bis:

“Art. 36 bis

Contributi per la realizzazione di servizi e interventi in materia di assistenza e inclusione sociale di gruppi vulnerabili

1. Gli enti locali e la Provincia possono concedere ai soggetti previsti dall'articolo 3, comma 3, lettera d), contributi sulle spese di funzionamento nella misura massima del 90 per cento della spesa riconosciuta ammissibile, per la realizzazione di servizi e interventi in materia di assistenza e inclusione sociale di gruppi vulnerabili, individuati con deliberazione della Giunta provinciale in coerenza con gli strumenti di programmazione sociale.

2. I contributi possono riguardare, tra l'altro:

- a) le spese per il personale;*
- b) i costi derivanti dall'utilizzazione degli immobili e delle attrezzature;*
- c) le spese per l'acquisto di materiali e piccole attrezzature;*
- d) i costi per lo svolgimento di iniziative di formazione, riqualificazione e aggiornamento del personale e del volontariato coinvolto nelle attività.*

3. La Giunta provinciale e gli organi competenti degli enti locali stabiliscono, per quanto di competenza, i criteri e le modalità per la concessione dei contributi previsti dal comma 1, anche attraverso bandi, nell'osservanza dei principi di trasparenza, imparzialità e parità di trattamento.

4. I contributi sono concessi nel rispetto della normativa dell'Unione europea in materia di aiuti di stato.”

Sono in corso di elaborazione le deliberazioni della Giunta provinciale previste dal comma 1 e dal comma 2. In questa sede si evidenzia che:

- il rispetto dei principi di trasparenza, di imparzialità e di predeterminazione dei criteri, di cui agli artt. 2 e 19 della l.p. 23/1992, può essere assicurato, alternativamente o congiuntamente attraverso:

- 1) l'elaborazione di criteri e modalità di finanziamento di carattere generale che dovranno prevedere criteri selettivi a fronte di risorse non sufficienti a finanziare tutte le domande di contributo;
 - 2) la pubblicazione di bandi per la selezione e il finanziamento di determinati interventi;
- sia i criteri di cui al punto 1) sia i bandi di cui al punto 2) potranno prevedere contributi con efficacia annuale o pluriennale, a seconda della tipologia di iniziative e delle diverse esigenze⁵;
 - gli enti locali competenti possono elaborare in piena autonomia criteri specifici per sostenere le realtà locali, indipendentemente dall'iniziativa della Provincia (a parte la deliberazione prevista dal comma 1 sull'individuazione dei "gruppi vulnerabili"), anche se è opportuno applicare quanto meno dei criteri minimi uniformi su tutto il territorio provinciale a garanzia della parità di trattamento;
 - la percentuale del 90% della copertura delle spese è una misura massima, che può variare a seconda delle tipologie di interventi e di spese; in ogni caso la percentuale minima di cofinanziamento dell'attività da parte del beneficiario del contributo pari al 10% deve essere assicurata attraverso risorse economiche proprie, da reperire attraverso varie fonti, quali, ad esempio, le quote associative, il cinque per mille, la compartecipazione dell'utente, il crowdfunding, i proventi delle attività commerciali secondarie e strumentali.
 - in caso di finanziamento di interventi o servizi inclusi nel Catalogo dei servizi di cui all'art. 3 del D.P.P. 9 aprile 2018, n. 3-78/Leg. (Regolamento di esecuzione degli articoli 19, 20 e 21 della legge provinciale 27 luglio 2007, n. 13 (Politiche sociali nella provincia di Trento) in materia di autorizzazione, accreditamento e vigilanza dei soggetti che operano in ambito socio assistenziale), di seguito regolamento, una delle condizioni è che il beneficiario debba essere accreditato.

2. Art. 37 della l.p. 13/2007: sostegno di attività private di promozione sociale

L'art. 37 della l.p. 13/2007 (così come riformulato dall'art. 27 della legge di stabilità provinciale 2018), così prevede:

“Art. 37

Sostegno di attività private di promozione sociale

1. Ai soggetti previsti dall'articolo 3, comma 3, lettera d), che effettuano attività di promozione sociale e tutela degli associati, non finanziabili ai sensi di altre leggi provinciali o statali, la Provincia e gli enti locali possono concedere, con i criteri e le modalità di erogazione individuati dagli enti competenti, contributi sulle spese di funzionamento fino alla copertura della spesa riconosciuta ammissibile. I contributi sono concessi nel rispetto della normativa dell'Unione europea in materia di aiuti di stato.”

⁵ Ad esempio, la durata del finanziamento potrà essere opportunamente breve in caso di finanziamento di start-up nell'ambito dell'agricoltura sociale o di altre attività simili di promozione dell'inclusione lavorativa, mentre per interventi che riguardano minori si deve tenere conto del principio di continuità dei servizi.

La norma riproduce e dà continuità alla tipologia di contributi prevista dall'art. 34 della legge provinciale 12 luglio 1991, n. 14 (Ordinamento dei servizi socio-assistenziali in provincia di Trento), ormai abrogata.

È una forma di sovvenzione di natura residuale che disciplina attività di promozione sociale a tutela degli associati, non finanziabili da altre leggi.

Vengono quindi coperte le spese di funzionamento di soggetti del Terzo settore (in particolare associazioni di promozione sociale, non finanziabili dalla normativa provinciale sul volontariato: v. *infra*), che svolgono attività rivolte esclusivamente agli associati, non qualificabili pertanto come interventi socio assistenziali ai sensi del Catalogo dei servizi.

La norma necessita dei criteri applicativi la cui individuazione spetta sia alla Provincia sia agli enti locali competenti. In attesa della loro approvazione, l'art. 23, comma 3 del regolamento ha stabilito un'ultrattività dei criteri applicativi della l.p. 14/1991, ancorché abrogata, approvati con deliberazione della Giunta provinciale n. 2405 del 18 dicembre 2015.

3. Art. 38 della l.p. 13/2007: contributi per progetti di attività innovative o sperimentali

Questo articolo si trova già nel testo originario della l.p. 13/2007 e in qualche modo ricalca il finanziamento della “sperimentazione di nuove forme di intervento” previsto dall'art. 7, quarto comma della legge provinciale 31 ottobre 1983, n. 35 (Disciplina degli interventi volti a prevenire e rimuovere gli stati di emarginazione), ormai abrogata.

Le novità consistono nella previsione di uno studio di impatto sulla base dei contenuti stabiliti con deliberazione della Giunta provinciale e nel limite temporale di 5 anni alla “sperimentalità”, conclusi i quali, se l'intervento è valutato positivamente, dovrà rientrare nell'ambito della disciplina dell'autorizzazione e dell'accreditamento e quindi inserito nel Catalogo dei servizi di cui all'art. 3 del regolamento.

Anche per questa fattispecie, la competenza per l'adozione dei criteri applicativi spetta sia alla Provincia sia agli enti locali, tenendo sempre conto dell'esigenza di garantire criteri minimi uniformi, nel rispetto delle specificità di ogni territorio.

Per questa tipologia di contributo, a differenza di quella descritta nel paragrafo precedente, non è prevista una percentuale massima di copertura delle spese.

La misura del contributo potrebbe quindi arrivare alla totale copertura delle spese ammesse, tenendo presente il rischio in questi casi che il finanziamento possa essere qualificato come corrispettivo (sul punto la giurisprudenza non è univoca), con l'inevitabile applicazione della disciplina sui contratti pubblici.

Si riporta di seguito il testo integrale dell'art. 38 della l.p. 13/2007:

“Art. 38

Contributi per progetti di attività innovative o sperimentali

1. *Gli enti locali e la Provincia promuovono e sostengono la realizzazione di attività innovative o sperimentali di particolare rilevanza per il tessuto sociale territoriale mediante l'erogazione di contributi a soggetti senza scopo di lucro, con i criteri e le modalità da loro individuati.*

2. *I progetti di attività innovative o sperimentali comprendono uno studio dell'impatto sociale dell'attività proposta e sono valutati, anche con riferimento alla qualificazione della spesa, con le modalità individuate dagli enti competenti. I contenuti dello studio di impatto sociale sono definiti con deliberazione della Giunta provinciale.*

3. *L'attività è finanziata, sulla base del progetto presentato, per un periodo limitato e comunque non superiore ai cinque anni.*

4. *Conclusa la fase sperimentale, se gli enti competenti inseriscono l'intervento nei loro piani sociali il relativo servizio è affidato al soggetto finanziato ai sensi del comma 1, purché accreditato e valutato positivamente per l'attività innovativa o sperimentale svolta.*

5. *La Provincia istituisce un apposito fondo per il finanziamento dei progetti di propria competenza e per la compartecipazione ai sensi dell'articolo 8, comma 4, ai costi sostenuti dagli enti locali in relazione ai progetti di loro competenza.”*

4. Art. 39 della l.p. 13/2007: contributi in conto capitale.

Un breve cenno a questa tipologia di contributi che riguarda la copertura delle spese di investimento in attrezzature e immobili, già prevista dall'art. 36 della l.p. 14/1991.

Come per l'art. 37, la norma necessita dei criteri applicativi la cui individuazione spetta sia alla Provincia che agli enti locali competenti. In attesa della loro approvazione, l'art. 23, comma 3 del regolamento ha stabilito un'ultrattività dei criteri applicativi della l.p. 14/1991, ancorché abrogata, approvati con deliberazioni della Giunta provinciale n. 1397 dell'11 giugno 2010 e n. 938 del 31 maggio 2016.

B) I CONTRIBUTI PREVISTI DALLA LEGGE PROVINCIALE SUL VOLONTARIATO

L'art. 5, commi 1 e 1 bis della l.p. 8/1992, che così prevede:

“Art. 5

Interventi a favore del volontariato

1. La Provincia e gli enti locali possono concedere alle organizzazioni di volontariato iscritte da almeno sei mesi all'albo previsto dall'articolo 3:

- a) contributi a copertura delle spese di funzionamento nella misura massima del 90 per cento della spesa ammessa;*
- b) contributi per la realizzazione di iniziative destinate a realizzare le finalità dell'articolo 1, comma 1, in specifici ambiti operativi, anche in modo coordinato e congiunto con i soggetti previsti dall'articolo 3, comma 3, della legge provinciale 27 luglio 2007, n. 13 (legge provinciale sulle politiche sociali 2007). I contributi sono concessi nella misura massima dell'80 per cento della spesa ammessa.*

1 bis. La Giunta provinciale e gli organi competenti degli enti locali stabiliscono i criteri e le modalità per la concessione dei contributi di loro competenza. Con riferimento ai contributi previsti dal comma 1, lettera b), questi organi individuano, anche periodicamente, gli ambiti operativi considerati prioritari e i criteri di selezione delle iniziative, e possono privilegiare le iniziative realizzate in modo coordinato e congiunto. Le deliberazioni assunte dalla Giunta provinciale sono sottoposte al parere preventivo della competente commissione permanente del Consiglio provinciale.”

La norma è stata riformulata dall'art. 26 della legge provinciale 29 dicembre 2016, n. 20 (Legge di stabilità provinciale 2017). La precedente formulazione prevedeva la stipula di convezioni con le organizzazioni di volontariato (di seguito odv), senza specificare se fossero di natura contrattualistica o aventi ad oggetto la concessione di contributi. Con la modifica si è voluto qualificare in modo certo questi finanziamenti come sovvenzioni e non come corrispettivi.

Tale forma di sostegno è strettamente collegata, come accennato in premessa, alle altre tipologie descritte nel capitolo precedente, in quanto:

- come accade nella prassi, alcuni servizi socio assistenziali sono svolti da odv⁶, per cui potrebbero rientrare anche nell'ambito di applicazione dell'art. 36 bis e 39 della l.p. 13/2007;
- le odv possono svolgere, in via non prevalente, attività rivolte agli associati e quindi rientrare nell'ambito di applicazione dell'art. 37 della l.p. 13/2007, anche se tale norma si autodefinisce come residuale;
- le odv possono partecipare ad una coprogettazione e ottenere, per il loro apporto esclusivo o congiunto a quello degli altri soggetti del Terzo settore, una delle tipologie di contributo previste dall'art. 14, comma 5 della l.p. 13/2007 (oltre all'art. 5 della l.p. 8/1992, anche l'art. 36 bis e 38

⁶ Cfr. a tale proposito la citata delibera ANAC 32/2016 che, al paragrafo 6, include nell'elenco delle modalità di erogazione dei servizi sociali, alla lett.b), le convezioni con le odv, per noi sostituite dai contributi qui descritti.

della l.p. 13/2007); questa modalità partecipativa e collaborativa è peraltro valorizzata dallo stesso art. 5, comma 1, lett. b) della l.p. 8/1992.

Lo strumento che farà da “spartiacque” ed eviterà eventuali sovrapposizioni è il provvedimento attuativo contenente i relativi criteri e modalità, di competenza, come quelli descritti nel capitolo precedente, sia della Provincia sia degli enti locali.