



Linee Guida in materia di coprogettazione di interventi socio-assistenziali



Indice Documento

| | Pagina |
|--|--------|
| 1. <i>Premessa – evoluzione del quadro normativo</i> | 3 |
| 2. <i>Normativa di riferimento</i> | 9 |
| 3. <i>Finalità della coprogettazione</i> | 9 |
| 4. <i>La procedura</i> | 10 |
| 5. <i>Stipula dell'accordo di collaborazione</i> | 15 |
| 6. <i>Verifiche, rendicontazione delle attività coprogettate e valutazione</i> | 16 |

Trento, giugno 2019

1. Premessa – evoluzione del quadro normativo

Prima della riforma del Terzo settore del 2017, la coprogettazione (nella normativa nazionale “co-progettazione”) ha trovato il suo fondamento giuridico, a livello rispettivamente nazionale e provinciale, nell’art. 7 del D.P.C.M. 30 marzo 2001 e nell’art. 14 della l.p. 13/2007 che, fino alla modifica introdotta con la manovra finanziaria provinciale 2018, ne mutuava i contenuti.

In entrambe le norme la coprogettazione era uno strumento di massima collaborazione tra enti locali e soggetti del Terzo settore, scelti mediante un’istruttoria pubblica, per la progettazione e realizzazione di interventi innovativi e sperimentali.

L’ANAC, nella Delibera n. 32 del 20 gennaio 2016, par. 5, conferma ed arricchisce l’impianto originario, definendola quale **“accordo procedimentale di collaborazione che ha per oggetto la definizione di progetti innovativi e sperimentali di servizi, interventi e attività complesse da realizzare in termini di partenariato tra amministrazioni e privato sociale e che trova il proprio fondamento nei principi di sussidiarietà, trasparenza, partecipazione e sostegno dell’impegno privato nella funzione sociale. Conseguentemente, tale strumento può essere utilizzato per promuovere la realizzazione degli interventi previsti nei piani di zona attraverso la concertazione, con i soggetti del terzo settore, di forme e modalità di:**

- *inclusione degli stessi nella rete integrata dei servizi sociali;*
- *collaborazione fra P.A. e soggetti del terzo settore;*
- *messa in comune di risorse per l’attuazione di progetti e obiettivi condivisi.*

Al fine di garantire la correttezza e la legalità dell’azione amministrativa, le amministrazioni, nel favorire la massima partecipazione dei soggetti privati alle procedure di co-progettazione, devono mantenere in capo a se stesse la titolarità delle scelte. In particolare, devono predeterminare gli obiettivi generali e specifici degli interventi, definire le aree di intervento, stabilire la durata del progetto e individuarne le caratteristiche essenziali, redigendo un progetto di massima che serve anche a orientare i concorrenti nella predisposizione della proposta progettuale.”

Con l’adozione del D.Lgs. 3 luglio 2017, n. 117 recante “Codice del Terzo settore, a norma dell’articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106”, in breve CTS, l’istituto della coprogettazione ha assunto un ruolo fondamentale nei rapporti tra la Pubblica Amministrazione e gli enti del Terzo settore, di seguito ETS.

Nell’intenzione del legislatore la coprogettazione è vista **“come il processo attraverso il quale la pubblica amministrazione definisce ed eventualmente realizza specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare (bisogni) individuati anche all’esito della precedente fase di programmazione. Anche la co-progettazione viene individuata dal legislatore come strumento ordinario di esercizio dell’azione amministrativa, non più limitato ad interventi innovativi e sperimentali, attraverso il quale si realizzano forme di collaborazione pubblico/privato.**

L’individuazione degli enti del Terzo settore da coinvolgere nel partenariato dovrà avvenire attraverso procedimenti ex articolo 12 della legge n.241/1990, rispettosi dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento. Centrale sarà il ruolo dell’amministrazione procedente alla quale compete, come già enunciato dalla richiamata delibera ANAC n. 32/2016, la predeterminazione degli obiettivi generali e specifici del progetto, della durata e delle caratteristiche essenziali dello stesso, nonché dei criteri e delle modalità per l’individuazione degli enti partner. Una volta individuato l’ente o gli enti partner, lo sviluppo dell’attività vera e propria di coprogettazione non potrà riguardare aspetti caratterizzanti del progetto ma esclusivamente modalità attuative e non potrà produrre modifiche al progetto tali che, se originariamente previste, avrebbero potuto determinare una diversa individuazione del partner.” (stralcio della relazione illustrativa all’art. 55 CTS, pag. 17).

Come risulta evidente, la principale novità introdotta dal CTS è rappresentata dal fatto che la coprogettazione viene considerata, nel novero degli strumenti a disposizione di un ente locale per organizzare e gestire, fra l’altro, interventi socio-assistenziali svolti in particolare dagli ETS, strumento “generale” di progettazione e articolazione degli interventi stessi, non più un’eccezione riservata a quelli innovativi o complessi.

Nel CTS, inoltre, la coprogettazione è giuridicamente inquadrata quale procedimento amministrativo che sfocia in un accordo di collaborazione (che ricade nella fattispecie dell'accordo procedimentale disciplinato dall'art. 11 della L. 241/1990, richiamato dall'ANAC nelle linee guida sopra citate n. 32/2016), conclusivo del procedimento.

Tale accordo disciplina la gestione di tutte le risorse messe in campo sia dall'Amministrazione che dagli ETS, comprese quelle economiche.

All'interno di questa cornice giuridica, il finanziamento dell'ente pubblico, consistente in un co-finanziamento dell'intervento svolto dal privato, è inquadrato come un contributo, non come un corrispettivo (che avrebbe richiesto l'applicazione della normativa sui contratti pubblici, in un primo momento esclusa dall'intenzione del legislatore: v. infra la diversa interpretazione dell'ANAC).

In ogni caso, precisa l'art. 55, comma 1 CTS, va garantito, sin dall'indizione dell'istruttoria pubblica per la scelta del soggetto o dei soggetti partecipanti alla coprogettazione, il rispetto dei principi della L. 241/1990, (economicità, efficacia, imparzialità, pubblicità di trasparenza) e i presupposti di cui all'art. 12 (principio di predeterminazione dei criteri per i provvedimenti attributivi di vantaggi economici), in quanto espressione dell'art. 97 della Costituzione (imparzialità e buon andamento) e dei principi dell'Unione Europea.

* * *

L'art. 55 CTS è stato recepito nell'ordinamento provinciale con la manovra finanziaria provinciale 2018 (art. 27 della L.p. 18/2017) che ha riscritto l'art. 14 della l.p. 13/2007:

“Art. 14

Istruttorie pubbliche e coprogettazione

- 1. Gli enti locali e la Provincia indicano istruttorie pubbliche quando riconoscono l'utilità di coprogettare. La coprogettazione è volta alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o d'intervento finalizzati a rispondere in modo adeguato a bisogni sociali definiti in sede di programmazione.*
- 2. Gli enti locali e la Provincia stabiliscono le modalità d'indizione e di funzionamento delle istruttorie pubbliche, gli obiettivi generali e specifici del servizio o dell'intervento, la loro durata, le loro caratteristiche essenziali, i criteri e le modalità d'individuazione dei soggetti che concorrono alla progettazione.*
- 3. In ogni caso gli enti locali indicano l'istruttoria sentiti i tavoli territoriali previsti dall'articolo 13 e assicurano la possibilità di partecipare ai soggetti indicati nell'articolo 3.*
- 4. L'individuazione dei soggetti con i quali attivare la coprogettazione avviene nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento.*
- 5. L'istruttoria pubblica, se ha esito positivo, si conclude con la sottoscrizione di un accordo di collaborazione ai sensi dell'articolo 3, comma 2, che può avere ad oggetto la definizione del progetto di servizio o d'intervento ed eventualmente la sua realizzazione. L'accordo di collaborazione può prevedere anche la concessione di un contributo, ai soggetti del terzo settore partecipanti all'accordo, ai sensi degli articoli 36 bis e 38 e dell'articolo 5 della legge provinciale sul volontariato 1992. In alternativa la realizzazione del progetto può essere affidata ai sensi dell'articolo 22, comma 3.”*

Nell'**ordinamento provinciale**, la normativa che recepisce la L. 241/1990 e disciplina l'attività amministrativa è contenuta nella l.p. 23/1992. I citati artt. 1, 11 e 12 della L. 241/1990 corrispondono ai seguenti articoli della l.p. 23/1992: art. 2 per i principi generali, art. 19 per i provvedimenti attributivi di vantaggi economici, art. 28 per gli accordi tra amministrazione e amministrati.

* * *

La scelta del legislatore nazionale e di quello provinciale di utilizzare lo strumento della coprogettazione in alternativa all'appalto è in ogni caso in piena coerenza con la direttiva n. 24/2014/UE,

che prevede espressamente al 114° considerando: ***“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.”***

Nell’agosto 2018 la questione della compatibilità tra l’art. 55 CTS e la normativa sui contratti pubblici è stata portata all’attenzione dell’ANAC che a sua volta ha richiesto un parere al Consiglio di Stato. Quest’ultimo si è pronunciato con parere n. 2052 del 20 agosto 2018, di cui si riportano alcuni stralci significativi:

“Di regola, dunque, l’affidamento dei servizi sociali, comunque sia disciplinato dal legislatore nazionale, deve rispettare la normativa pro-concorrenziale di origine europea, in quanto rappresenta una modalità di affidamento di un servizio (in termini euro-unitari, un “appalto”) che rientra nel perimetro applicativo dell’attuale diritto euro-unitario.

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”*

Circa il concetto di gratuità: *“solo il rimborso spese a pie’ di lista che, in particolare, escluda la remunerazione, anche in maniera indiretta, di tutti i fattori produttivi e comprenda unicamente le documentate spese vive, correnti e non di investimento, incontrate dall’ente, consente di affermare la gratuità della prestazione del servizio e, dunque, di postulare la estraneità all’ambito del Codice dei contratti pubblici”.*

Infine: *“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”.*

Il Consiglio di Stato inoltre non considera abrogata la disciplina della coprogettazione di cui al D.P.C.M. 30 marzo 2001, considerando quindi lo strumento ancora riservato ad interventi innovativi e sperimentali.

Tuttavia, se da una parte l’interpretazione del Consiglio di Stato sembra restringere il campo dell’applicabilità della coprogettazione abbinata allo strumento del contributo, dall’altra ammette esplicitamente la possibilità che la coprogettazione conviva e si concili con la normativa sui contratti pubblici.

A seguito del suddetto parere, il 10 maggio 2019, l’ANAC ha pubblicato lo schema di linee guida recanti “Indicazioni in materia di affidamenti di servizi sociali” sul quale ha avviato la consultazione. Il documento è costituito da una serie di passaggi fondamentali, logicamente interconnessi, che non possono essere trascurati per una visione completa e per l’inquadramento corretto della coprogettazione nel novero degli strumenti di affidamento/finanziamento di servizi/interventi sociali: non si può quindi prescindere da una lettura integrale dello stesso. Si riportano comunque di seguito i punti dedicati specificatamente alla coprogettazione:

“Parte II – I servizi sociali nei settori ordinari di cui all’art. 142, comma 5- bis, del codice dei contratti pubblici

(...)

7. La progettazione del servizio

- 7.1 *Ferme restando le disposizioni del codice dei contratti pubblici, le amministrazioni possono adottare procedure di co-progettazione ai sensi dell’articolo 55 del codice del terzo settore.*
- 7.2 *La co-progettazione si sostanzia in un accordo procedimentale di collaborazione che ha per oggetto la definizione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti all’atto della programmazione e trova il proprio fondamento nei principi di sussidiarietà, trasparenza, partecipazione e sostegno dell’impegno privato nella funzione sociale. Conseguentemente, tale strumento può essere utilizzato per promuovere la realizzazione degli interventi previsti nei piani di zona attraverso la concertazione, con i soggetti del terzo settore, di forme e modalità di:*
- a. inclusione degli stessi nella rete integrata dei servizi sociali;*
 - b. collaborazione fra P.A. e soggetti del terzo settore;*
 - c. messa in comune di risorse per l’attuazione di progetti e obiettivi condivisi.*
- 7.3 *Al fine di garantire la correttezza e la legalità dell’azione amministrativa, le amministrazioni, nel favorire la massima partecipazione dei soggetti privati alle procedure di co-progettazione, devono mantenere in capo a sé stesse la titolarità delle scelte. In particolare, devono predeterminare gli obiettivi generali e specifici degli interventi, definire le aree di intervento, stabilire la durata del progetto e individuarne le caratteristiche essenziali, redigendo un progetto di massima che serve anche a orientare i concorrenti nella predisposizione della proposta progettuale.*
- 7.4 *Le procedure di co-progettazione di servizi sociali di cui all’art. 142, comma 5-bis, del codice dei contratti pubblici che siano finalizzate all’individuazione di enti partner destinati a svolgere il servizio programmato a titolo oneroso devono avvenire nel rispetto delle procedure di affidamento richiamate all’articolo 142, commi da 5-sexies a 5-opties, del codice dei contratti pubblici.*
- 7.5 *Ai sensi dell’articolo 42 del codice dei contratti pubblici, l’amministrazione deve adottare misure idonee ad evitare l’insorgere di conflitti di interesse anche potenziali nel caso in cui l’ente del terzo settore che ha partecipato alla progettazione del servizio in assenza di preventiva gara partecipi alla procedura successivamente bandita per l’affidamento dello stesso. In particolare, l’amministrazione deve evitare che la partecipazione alla fase della progettazione si traduca nel vantaggio competitivo di un concorrente rispetto agli altri partecipanti.*

(...)

Parte IV- Gli istituti previsti dal codice del terzo settore e dalla normativa speciale

23 La co-progettazione

- 23.1 *Ai sensi dell’articolo 55, comma 3, del codice del Terzo settore, le amministrazioni possono ricorrere all’ausilio degli enti del terzo settore per definire specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti e già individuati negli strumenti di programmazione, secondo le modalità indicate al paragrafo 7.*
- 23.2 *L’articolo 7 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 marzo 2001 riconosce, inoltre, alle organizzazioni del Terzo settore un ruolo di rilievo in materia di progettazione di interventi innovativi e sperimentali finalizzati ad affrontare specifiche problematiche sociali. In tali ipotesi, è previsto che i Comuni possano indire istruttorie pubbliche per la co-progettazione su cui i soggetti del terzo settore esprimono disponibilità a collaborare 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.*
- 23.2.1 *La co-progettazione può essere utilizzata per promuovere la realizzazione degli interventi previsti nei piani di zona attraverso la concertazione, con i soggetti del terzo settore, di forme e modalità di:*
- inclusione degli stessi nella rete integrata dei servizi sociali;*
 - collaborazione fra P.A. e soggetti del terzo settore;*
 - messa in comune di risorse per l’attuazione di progetti e obiettivi condivisi.*

- 23.2.2 *Gli interventi oggetto di co-progettazione devono essere innovativi e sperimentali. Gli stessi, quindi, devono essere caratterizzati da elementi di novità rispetto, ad esempio, alle modalità organizzative e/o esecutive del servizio oppure ai soggetti coinvolti, ed elementi di sperimentazione, intesa come azione volta ad applicare metodi innovativi al fine di vagliarne l'efficacia rispetto al raggiungimento degli obiettivi prefissati e di replicarne l'attuazione in contesti analoghi.*
- 23.2.3 *La collaborazione per la realizzazione degli obiettivi si sostanzia in una compartecipazione del partner alla realizzazione del progetto con proprie risorse intese come beni immobili, attrezzature, strumentazioni, automezzi, risorse umane, capacità di reperire contributi e/o finanziamenti da parte di enti non pubblici, attività di coordinamento e organizzazione, cura dei rapporti con la rete territoriale.*
- 23.2.4 *Al ricorrere dei presupposti individuati nei precedenti punti, la co-progettazione può avvenire in deroga alle disposizioni previste dal codice dei contratti pubblici, sostanziosamente in un accordo procedimentale di collaborazione che ha per oggetto la definizione di progetti innovativi e sperimentali di servizi, interventi e attività complesse da realizzare in termini di partenariato tra amministrazioni e privato sociale e che trova il proprio fondamento nei principi di sussidiarietà, trasparenza, partecipazione e sostegno dell'impegno privato nella funzione sociale.*
- 23.2.5 *La scelta del soggetto partner deve avvenire mediante procedure comparative nel rispetto dei principi di imparzialità, pubblicità, trasparenza, partecipazione e parità di trattamento, economicità ed efficacia.*
- 23.2.6 *Costituisce buona pratica la pubblicazione di un avviso di indizione della procedura selettiva, con indicazione di un progetto di massima, dei requisiti di partecipazione, delle specifiche problematiche sociali che si intendono affrontare, dei criteri e delle modalità che saranno utilizzati per l'individuazione del progetto o dei progetti definitivi, dei sistemi di monitoraggio, controllo e valutazione adottati. L'avviso deve specificare se il soggetto selezionato sarà chiamato anche alla gestione del servizio*
- 23.2.7 *Le proposte progettuali devono illustrare gli elementi di innovazione introdotti nella gestione del servizio, i soggetti coinvolti, le azioni che saranno intraprese e le modalità che saranno utilizzate nella sperimentazione, indicando altresì i metodi di valutazione dei risultati conseguiti.*
- 23.2.8 *I criteri di selezione devono consentire l'adeguata valutazione dei requisiti di partecipazione, della proposta progettuale, delle soluzioni innovative e sperimentali offerte e delle modalità di compartecipazione proposte.*
- 23.2.9 *Il soggetto selezionato e l'amministrazione condividono e avviano la fase di co-progettazione prendendo a riferimento il progetto selezionato e procedendo alla definizione degli aspetti esecutivi.*
- 23.2.10 *Terminata la fase di co-progettazione, l'amministrazione e il soggetto partner sottoscrivono una convenzione in cui sono disciplinati tutti gli aspetti relativi alla gestione del servizio progettato in conformità a quanto previsto nell'avviso di indizione della procedura."*

Dagli stralci sopra riportati, allo stato attuale dell'evoluzione giuridico normativa dell'istituto della coprogettazione, è possibile trarre le seguenti **conclusioni**:

1. non esiste incompatibilità tra la **coprogettazione e la normativa sui contratti pubblici**, ma le due discipline si integrano e si completano fin dal momento della scelta del soggetto con cui coprogettare (e cogestire), qualora si intenda finanziarlo tramite corrispettivo. A tale proposito è da sottolineare che l'art. 14, comma 5 della l.p. 13/2007, con riferimento all'esito della coprogettazione, rinvia non solo alle norme provinciali concernenti i contributi, ma l'ultimo periodo prevede altresì un rinvio all'**art. 22** riguardante tutte le modalità di affidamento;
2. è comunque fatta salva la **coprogettazione "pura"**, utilizzabile cioè al di fuori delle logiche e della normativa sui contratti pubblici, ma potrà avere ad oggetto **solo interventi innovativi e sperimentali**. Con riferimento all'art. 14 della l.p. 13/2007, il rinvio agli artt. 36 bis e 38 della medesima legge provinciale è così da intendersi:
 - l'art. **36 bis** (contributi per la realizzazione di servizi e interventi in materia di assistenza e inclusione sociale di gruppi vulnerabili) è utilizzabile qualora l'intervento riguardante l'assistenza e

l'inclusione sociale dei gruppi vulnerabili individuati dalla Giunta provinciale, che si vuole finanziare tramite contributo e non tramite corrispettivo, seppur già previsto dal Catalogo dei servizi socio-assistenziali vigente o comunque già realizzato in precedenza, viene riprogettato con delle forti componenti di innovatività e di sperimentaltà;

- l'**art.38** è utilizzabile per nuovi interventi, mai realizzati in precedenza.

In ogni caso, è da ritenere che la coprogettazione possa essere utilizzata **oltre il limite dell'innovatività e sperimentaltà** qualora si tratti non di servizi/interventi socio assistenziali in senso stretto, ma di attività collaterali o comunque di attività e progetti di **natura non economica**, ai sensi della normativa europea in materia di aiuti di Stato.

Il rinvio del citato art. 14 della l.p. 13/2007 all'**art. 5 della l.p. 8/1992** sul volontariato va invece temperato con quanto previsto al punto 20 delle linee guida dell'ANAC in materia di affidamenti di servizi sociali a proposito delle convenzioni con le organizzazioni di volontariato. Nell'ordinamento provinciale le convenzioni sono state sostituite da provvedimenti unilaterali di concessione di contributo, ma le considerazioni dell'ANAC ben si attagliano anche a quest'ultima fattispecie.

La coprogettazione inoltre, quale metodo partecipativo di costruzione del progetto di intervento e di gestione dello stesso, come prevede lo stesso art. 55 CTS, può essere declinata anche in ulteriori forme di erogazione dei servizi, in particolare mediante l'**accreditamento libero**, abbinato alla distribuzione di voucher e/o alla fissazione di rette da parte dell'amministrazione: per l'ordinamento provinciale il riferimento è l'art. 14 della l.p. 13/2007 in relazione all'art. 22, comma 3, lett. b).

In ogni caso l'ente pubblico mantiene le prerogative e le funzioni di amministrazione precedente.

Va, infine, ricordato che, ai sensi dell'art. 55 del CTS, l'approccio collaborativo, dovrebbe auspicabilmente riguardare tanto la fase ascendente di programmazione e organizzazione della gestione dei servizi e degli interventi sociali, quanto quella discendente della progettazione operativa e dell'attuazione degli stessi.

Il CTS, infatti, orienta le pubbliche amministrazioni a far precedere la co-programmazione alla coprogettazione in modo che quest'ultima ne risulti una fase cronologicamente e logicamente collegata alla prima.

Sicuramente lo strumento della co-programmazione, in quanto esito di un'istruttoria pubblica, offre agli enti competenti la base per poter coprogettare: una valutazione condivisa e allargata del contesto e del bisogno specifico, utile al fine della predisposizione del progetto di massima, il principale documento della fase di avvio alla procedura (v. le specifiche linee guida provinciali in materia di co-programmazione di interventi socio-assistenziali).

Quanto alla fase esecutiva, si sottolinea l'importanza di proseguire la collaborazione con tutti i partner avviata nella fase di costruzione del progetto, attraverso incontri periodici, cabine di regia, ecc.

* * *

Nei paragrafi seguenti verrà descritta la procedura di coprogettazione finalizzata alla gestione dell'intervento, abbinata allo strumento del cofinanziamento/contributo, applicabile anche nel caso in cui l'esito sia il ricorso allo strumento delle tariffe, rette o voucher in regime di accreditamento libero.

Si farà riferimento in particolare alla coprogettazione più complessa, quella cioè che si riferisce a interventi innovativi e sperimentali come sopra indicati, tenendo presente che tale disciplina ben potrà adattarsi ad attività qualificate come non economiche in senso euro-unitario.

Le presenti linee guida non hanno ad oggetto la procedura di coprogettazione svolta anche in base alla normativa sui contratti pubblici, che potrà essere oggetto di un successivo e separato approfondimento.

2. Normativa di riferimento

- Artt. 97 e 118 della Costituzione;
- Direttiva 24/2014/UE, considerando n. 114 e, in particolare, l'art. 1, comma 4;
- Legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi.) e legge provinciale n. 23 del 1992 (Principi per la democratizzazione, la semplificazione e la partecipazione all'azione amministrativa provinciale e norme in materia di procedimento amministrativo).
- Decreto Legislativo 3 luglio 2017, n. 112 (Revisione della disciplina in materia di impresa sociale, a norma dell'articolo 2, comma 2, lettera c) della legge 6 giugno 2016, n. 106);
- Decreto Legislativo 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106, si seguito nuovo Codice del Terzo settore;
- linee guida ANAC 2019 recanti "Indicazioni in materia di affidamenti di servizi sociali".
- Decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino - Alto Adige), in particolare l'art. 8, primo comma, n. 25);
- legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3 (Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino);
- legge provinciale 27 luglio 2007, n. 13 (Politiche sociali nella provincia di Trento);
- 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 di esecuzione della l.p. 13/2007;
- "Catalogo dei servizi socio-assistenziali" della provincia di Trento, testo vigente, di seguito Catalogo.

In sede interpretativa e in caso di vuoto normativo, è possibile altresì fare ricorso alla disciplina nazionale contenuta nella L. 328/2000 e nel D.P.C.M. 30 marzo 2001.

3. Finalità della coprogettazione

La coprogettazione si configura come uno strumento per promuovere la collaborazione tra i diversi attori dell'ambito del sociale che permette, nello stesso tempo, di diversificare i modelli organizzativi e le forme di erogazione degli interventi e dei servizi di rilevanza sociale, consentendo maggiore flessibilità di azione.

La coprogettazione consente di allargare la *governance* delle politiche sociali locali e corresponsabilizzare maggiormente i soggetti in campo, migliorando l'efficienza e l'efficacia delle azioni del welfare comunitario.

E' uno strumento capace di innovare anche le forme di rapporto più consolidate, in quanto l'ETS che si trova ad essere coinvolto nell'attuazione dei progetti viene ad operare non più in termini di mero erogatore dei servizi, ma assume un ruolo attivo investendo risorse proprie e soluzioni progettuali.

I soggetti con cui attivare il partenariato volto alla realizzazione degli interventi oggetto della procedura di coprogettazione devono essere individuati mediante procedure comparative nel rispetto dei principi di imparzialità, pubblicità, trasparenza, partecipazione e parità di trattamento, economicità ed efficacia.

L'attivazione di tali partenariati, più precisamente, presuppone da un lato la previa definizione (in via generale) dei criteri e delle modalità di individuazione degli enti partner e, dall'altro, la fissazione degli

obiettivi generali e specifici del singolo intervento, nonché della durata e delle caratteristiche essenziali di quest'ultimo.

4. La procedura

4.1. Le fasi della procedura in generale

Nelle citate linee guida in materia di affidamenti di servizi sociali, l'ANAC così descrive la procedura tipica di coprogettazione:

- “23.2.6 Costituisce buona pratica la pubblicazione di un avviso di indizione della procedura selettiva, con indicazione di un progetto di massima, dei requisiti di partecipazione, delle specifiche problematiche sociali che si intendono affrontare, dei criteri e delle modalità che saranno utilizzati per l'individuazione del progetto o dei progetti definitivi, dei sistemi di monitoraggio, controllo e valutazione adottati. L'avviso deve specificare se il soggetto selezionato sarà chiamato anche alla gestione del servizio*
- 23.2.7 Le proposte progettuali devono illustrare gli elementi di innovazione introdotti nella gestione del servizio, i soggetti coinvolti, le azioni che saranno intraprese e le modalità che saranno utilizzate nella sperimentazione, indicando altresì i metodi di valutazione dei risultati conseguiti.*
- 23.2.8 I criteri di selezione devono consentire l'adeguata valutazione dei requisiti di partecipazione, della proposta progettuale, delle soluzioni innovative e sperimentali offerte e delle modalità di compartecipazione proposte.*
- 23.2.9 Il soggetto selezionato e l'amministrazione condividono e avviano la fase di co-progettazione prendendo a riferimento il progetto selezionato e procedendo alla definizione degli aspetti esecutivi.*
- 23.2.10 Terminata la fase di co-progettazione, l'amministrazione e il soggetto partner sottoscrivono una convenzione in cui sono disciplinati tutti gli aspetti relativi alla gestione del servizio progettato in conformità a quanto previsto nell'avviso di indizione della procedura.”*

Le fasi della coprogettazione si possono quindi così riassumere, con tutte le varianti che saranno indicate al punto 4.5.:

1. pubblicazione di un **avviso di istruttoria pubblica** con cui si renda nota la volontà di procedere alla coprogettazione, e nel quale siano indicati un progetto di massima, il budget massimo messo a disposizione dall'ente pubblico e i criteri e le modalità che saranno utilizzati per lo svolgimento della procedura (disciplinare), individuazione del RUP;
2. **individuazione del/i soggetto/i partner**, attraverso una procedura selettiva (ma non necessariamente competitiva) volta a valutare:
 - il possesso di requisiti di ordine generale, tecnici, professionali e sociali;
 - le caratteristiche della proposta progettuale;
 - i costi del progetto.
3. **avvio dell'attività di coprogettazione in senso proprio**;
4. **stipula di una convenzione** la quale può assumere denominazioni differenti, quali ad esempio l'accordo di collaborazione, l'accordo-contratto ecc., tutte rientranti nel paradigma dell'accordo procedimentale di cui all'art. 11 L. 241/1990 e art. 28 della l.p. 23/1992.

4.2. Avvio della procedura

La coprogettazione, essendo un procedimento amministrativo, può essere:

- a) ad iniziativa privata;
- b) ad iniziativa pubblica.

Nell'iniziativa privata, gli ETS singoli e associati possono presentare all'ente pubblico una proposta, corredata dalla documentazione ritenuta utile, con la quale viene chiesta l'attivazione di una procedura di coprogettazione in relazione ad un intervento e/o un servizio socio-assistenziale.

L'amministrazione procedente, in presenza di una proposta non manifestamente irricevibile, attiva il relativo procedimento istruttorio e assume la successiva conseguente determinazione di accoglimento o di rigetto; il predetto procedimento si svolge in applicazione della vigente normativa in materia di procedimento amministrativo: ciò comporta, a titolo meramente esemplificativo, che in presenza di proposte manifestamente generiche, inconferenti, o, comunque, non ritenute di interesse pubblico per l'ente (anche perché ad esempio in contrasto con la pianificazione sociale), l'amministrazione non è tenuta a formalizzare il provvedimento di rigetto.

Laddove ritenuto di interesse per l'ente, la proposta presentata dal proponente, eventualmente integrata con le prescrizioni, le osservazioni, e le condizioni apposte dall'ente medesimo, è inserita fra gli atti della procedura, meglio indicati nei paragrafi successivi.

Preliminarmente alla pubblicazione dell'**avviso di istruttoria pubblica**, l'amministrazione competente è tenuta ad assumere la **determinazione a coprogettare**.

Si tratta di un atto unilaterale della pubblica amministrazione che comporta l'impegno a coprogettare e contiene:

- l'indicazione di massima degli interventi e dei servizi che saranno oggetto di coprogettazione;
- la motivazione del ricorso alla coprogettazione evidenziando che le esigenze da soddisfare non corrispondono pienamente a tipologie di servizi tradizionali e che non possono essere perseguite pienamente attraverso le modalità fissate nel Catalogo. Le istanze di innovazione e/o di revisione e/o trasformazione delle modalità di risposta risultano infatti prioritarie per il raggiungimento di migliori risultati.
- L'indicazione dell'ammontare delle risorse disponibili per la co-progettazione;
- l'indicazione del RUP.

Inoltre la determina a contrarre dà specificatamente conto dell'avvio del procedimento nel caso in cui sia conseguente all'accoglimento di una proposta formulata dagli ETS, in quanto ritenuta di interesse per l'amministrazione procedente.

La determinazione a coprogettare, di competenza dirigenziale, tra l'altro approva gli schemi dei seguenti atti:

1. avviso di istruttoria pubblica di coprogettazione;
2. progetto di massima;
3. schema di convenzione;
4. (eventuale) modello di domanda, corredato dalle relative autodichiarazioni.

4.3. Avviso di istruttoria pubblica di coprogettazione

L'ente pubblica un avviso, assicurando la massima pubblicità attraverso gli strumenti disponibili, nel quale indica i seguenti elementi minimi:

1. la finalità della procedura;

2. l'oggetto della procedura;
3. la durata;
4. il quadro economico;
5. i requisiti di partecipazione;
6. la procedura di svolgimento della co-programmazione;
7. il responsabile del procedimento e le modalità per la richiesta di chiarimenti;
8. i criteri di valutazione delle proposte (in caso di procedura comparativa);
9. la modalità di conclusione del procedimento.

La coprogettazione potrà avere ad oggetto sia servizi previsti nel Catalogo dei servizi socio-assistenziali, che interventi fuori Catalogo, in entrambi i casi con delle forti componenti di innovatività ed, eventualmente, sperimentali.

Nei casi in cui il procedimento di coprogettazione riguardi tipologie di servizi inserite nel Catalogo, l'applicazione del Catalogo avviene per le parti generali e di definizione di massima dell'intervento (parte prima), essendo le specifiche applicative e le modalità di esecuzione esito del percorso di coprogettazione.

Al fine di assicurare la necessaria qualificazione del servizio oggetto di coprogettazione, è richiesto il possesso a capo di almeno uno dei soggetti coprogettanti dell'autorizzazione e/o dell'accreditamento, temporaneo o definitivo, per l'aggregazione funzionale dell'ambito prevalente della coprogettazione (v. infra).

Nei casi in cui il servizio oggetto di co-progettazione non corrisponda a tipologie di servizio previste nel Catalogo non è richiesto il possesso a capo dei coprogettanti dell'autorizzazione e dell'accreditamento, che possono essere eventualmente considerati come elementi di qualificazione e valutazione dei progetti.

4.4. Requisiti minimi dei soggetti partner

Con specifico riferimento ai requisiti minimi dei soggetti partner l'avviso stabilisce:

Requisiti di idoneità morale e professionale:

a) per i servizi previsti dal Catalogo i soggetti partecipanti dovranno:

- essere in possesso dell'autorizzazione o dell'accreditamento rilasciato ai sensi del regolamento di esecuzione della l.p. 13/2007 per l'aggregazione funzionale dell'ambito prevalente della coprogettazione;
- essere in possesso dei requisiti indicati nell'art. 80 del Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 50/2016), applicato per analogia;

b) per gli interventi non previsti dal Catalogo i soggetti partecipanti dovranno:

- essere iscritti nel Registro unico degli ETS quando sarà istituito; fino a tale data, si applica quanto previsto dall'art. 104 CTS che fa salva la normativa nazionale, regionale e provinciale esistente;
- essere in possesso dei requisiti indicati nell'art. 80 del Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 50/2016), applicato per analogia, nonché del requisito generale 3 dell'Allegato 1 al regolamento di esecuzione della l.p. 13/2007 (con riferimento ai requisiti morali del personale a diretto contatto con l'utenza).

Ulteriori requisiti soggettivi:

In relazione al tipo di servizio/intervento oggetto di coprogettazione, potranno essere chiesti ulteriori requisiti di accesso, quali ad esempio esperienze maturate in un determinato arco temporale

atte a dimostrare la coerenza tra la *mission* del soggetto proponente e le finalità dell'intervento oggetto dell'istruttoria, il radicamento sul territorio (inteso come conoscenza delle problematiche e dei bisogni del territorio, reti, tavoli territoriali, welfare di comunità, ecc.), l'attitudine ad operare in rete con soggetti misti, ed ulteriori requisiti, in ogni caso nel rispetto dei principi di proporzionalità, ragionevolezza e parità di trattamento

4.5. Possibili procedure alternative

L'avviso pubblico specificherà le modalità con cui si svolgeranno le varie fasi della procedura di coprogettazione. A tale ultimo proposito si prospettano diverse soluzioni alternative che l'ente pubblico potrà preventivamente scegliere basandosi, ad esempio, sulle risultanze dell'eventuale co-programmazione, e comunque nell'esercizio della propria discrezionalità politica e tecnica.

4.5.1. Procedura di coprogettazione con progetto unico

In questo caso l'amministrazione precedente reputa necessario coprogettare selezionando fin dall'inizio un unico soggetto partner, anche in forma aggregata. L'avviso deve quindi indicare i criteri di valutazione che dovranno basarsi, oltre che su requisiti soggettivi, anche su proposte progettuali di arricchimento del progetto di massima allegato all'avviso.

La scelta del soggetto verrà effettuata da un'apposita commissione, che redigerà apposita graduatoria e, terminata tale fase, si darà avvio al tavolo di coprogettazione col soggetto selezionato.

4.5.2. Coprogettazione con progetto unitario

L'ente pubblico valuta utile, per il perseguimento dell'interesse pubblico della comunità di riferimento, coprogettare con tutti i soggetti interessati arrivando ad un progetto unitario che sarà costituito dalla miglior combinazione di più progetti parziali diversi (riguardanti cioè il ruolo specifico di ciascun soggetto nella realizzazione dell'intervento) e dovrà valutare le seguenti opzioni:

- 2.1. suddividere in parti uguali le risorse che mette a disposizione tra tutti i partecipanti: in questo caso, nella prima fase, un'apposita commissione li selezionerà sulla base di requisiti soggettivi di idoneità e sulla base di proposte migliorative del progetto di massima allegato all'avviso per valutare l'idoneità del soggetto a prendere parte al tavolo (da escludersi in caso di mancata implementazione e/o implementazione secondo contenuti ultradei o in contrasto con le finalità dell'avviso); nella seconda fase sarà avviato il tavolo con tutti gli idonei per l'implementazione congiunta del progetto di massima attraverso la miglior composizione possibile delle idee proposte da ciascuno;
- 2.2. utilizzare un criterio di equità e di premialità nel riparto delle risorse: formare, attraverso un'apposita commissione una graduatoria con tutti i soggetti idonei sia sulla base di criteri soggettivi che sulla base di proposte migliorative del progetto di massima, come nel punto 2.1; nella seconda fase sarà avviato il tavolo con tutti i soggetti selezionati per l'implementazione congiunta del progetto di massima, in coerenza con il grado di importanza che la graduatoria ha assegnato a ciascuno;

In entrambi gli esempi di cui ai punti 2.1. e 2.2., le sessioni del tavolo si concludono assegnando un termine ai partecipanti per presentare le offerte finali di progetto definitivo; i soggetti in questa fase hanno il tempo eventualmente di accordarsi e formare raggruppamenti; un'apposita commissione valuterà il miglior progetto definitivo e si potrà procedere, se necessario, con i vincitori alla coprogettazione esecutiva.

4.6. Criteri di valutazione delle proposte progettuali

In tutti i casi esposti ai paragrafi 6.1. e 6.2., con riferimento ai criteri di valutazione delle proposte progettuali finali elaborati in sede di offerta precedente o successiva al tavolo di coprogettazione, si propongono i criteri di seguito esposti. (a seconda della modalità prescelta).

Criteri generali utili per l'analisi delle proposte progettuali

- adeguatezza, coerenza e pertinenza complessiva della proposta progettuale con le finalità e gli obiettivi dell'intervento oggetto dell'istruttoria;
- articolazione della proposta progettuale con particolare attenzione all'assetto organizzativo, alle risorse umane e professionali (eventualmente da valutare anche in base alle qualifiche e ai piani formativi e di aggiornamento) e alle metodologie di lavoro;
- elementi integrativi, innovativi e sperimentali della proposta rispetto al progetto di massima;
- previsione di un piano economico entrate/uscite pluriennale finanziario, patrimoniale e coerente col piano delle attività, redatto secondo criteri di sostenibilità;
- adeguatezza degli strumenti di monitoraggio e valutazione dei risultati;
- adeguatezza della sede - eventualmente messa a disposizione per lo svolgimento dell'attività - e della relativa localizzazione.

Con riferimento alla valutazione dell'offerta in relazione alle risorse apportate dai partecipanti, si ritiene utile offrire le seguenti possibili declinazioni:

Analisi delle risorse

- pertinenza e congruità dei costi della proposta progettuale;
- verifica del piano pluriennale le proposte dovranno contenere le voci di spesa ammissibili sulla base della normativa provinciale vigente¹ e precisare che la quota di cofinanziamento pubblico dovrà essere determinata voce per voce e non per il progetto nel suo complesso (per evitare che il finanziamento rischi di essere qualificato come corrispettivo);
- Nella proposta può essere indicata la messa a disposizione da parte del soggetto proponente di beni immobili, mobili e strumentali.
- verifica della sostenibilità pluriennale del piano, prevedendo criteri premiali della capacità di attrarre risorse aggiuntive da parte di enti ed organizzazioni non pubblici, privati cittadini, fundraising di comunità, ecc.

Nel caso in cui non si giunga alla presentazione e selezione del progetto definitivo, tale da soddisfare le condizioni poste a base della procedura di coprogettazione, l'ente procedente deve prendere atto motivatamente e formalmente che la procedura non si è conclusa con la definizione di un accordo: tale decisione per ragioni di trasparenza deve essere comunicata formalmente a tutti gli

¹ L'art. 14, comma 5, secondo periodo della l.p. 13/07 rinvia agli art. 36 bis e 38 della medesima legge e all'art. 5 della l.p. 8/1992 sul volontariato:

- in caso di progetti che riguardano interventi finanziabili ai sensi dell'art. 36 bis della l.p. 13/2007: la norma prevede il limite del cofinanziamento pubblico pari al 90%: tutte le risorse di progetto dovranno essere cofinanziate dagli ETS per una quota di almeno il 10%;

- in caso di progetti che riguardano interventi innovativi e sperimentali finanziabili ai sensi dell'art. 38 della l.p. 13/2007: la norma non prevede percentuali massime di cofinanziamento: occorre predeterminare una percentuale nell'avviso e in questa fase individuare le risorse di progetto che prevedano una quota di cofinanziamento da parte degli ETS;

- in caso di progetti che riguardano interventi finanziabili ai sensi dell'art. 5 della l.p. 8/1992 in materia di valorizzazione e riconoscimento del volontariato: la norma prevede che gli interventi realizzati dalle organizzazioni di volontariato (iscritte da almeno sei mesi nell'albo di cui all'art. 3 l.p. 8/1992), i contributi possono essere corrisposti nella misura del 90% per quel che riguarda le spese di funzionamento e dell'80% per quel che riguarda le spese sostenute per la realizzazione di iniziative in specifici ambiti operativi e per il perseguimento delle finalità di cui all'art. 1 comma 1 di tale legge.

operatori che sono intervenuti nella procedura di coprogettazione e pubblicata secondo le disposizioni vigenti. In esito a tale decisione l'Amministrazione ha la facoltà di riavviare la procedura con o senza modifiche delle condizioni iniziali.

La partecipazione degli ETS alla coprogettazione in ogni sua fase preliminare alla stipula dell'accordo finale non può dar luogo a corrispettivi o compensi comunque denominati.

Il progetto definitivo/esecutivo conterrà il progetto, il piano economico-finanziario, l'assetto organizzativo dell'intervento e /o del servizio e il sistema di monitoraggio e valutazione.

* * *

Come si è accennato in premessa, in applicazione dell'art. 55, comma 4 CTS e dell'art. 14, comma 5, ultimo periodo della l.p. 13/2007, la coprogettazione potrà avere ad oggetto l'implementazione di un progetto complesso che non prevederà, quale esito, un cofinanziamento/contributo, ma la costruzione di un sistema di gestione a rette o voucher (in regime di accreditamento libero) di un determinato intervento nuovo o gestito in precedenza in modo differente. In questo caso valgono le indicazioni procedurali sopra fornite opportunamente adattate.

In ogni caso, il ricorso ad una coprogettazione di questo tipo, specie con riferimento ai voucher, richiederà un importante lavoro preliminare da parte l'amministrazione competente che non potrà essere demandato al tavolo della coprogettazione e che dovrà riguardare, ad esempio, uno studio approfondito del sistema dei voucher e del suo possibile impatto in relazione ad un dato territorio, la riorganizzazione dell'attività amministrativa e la definizione della platea degli utenti: tutto ciò dovrà essere evidenziato nella determina a coprogettare e nel progetto di massima.

5. Stipula dell'accordo di collaborazione

Una volta selezionato il progetto definitivo si procede alla stipula dell'accordo di collaborazione. L'accordo sarà concluso in forma di convenzione con il soggetto o i soggetti selezionato/i, che dovrà riportare almeno i seguenti elementi essenziali:

- soggetti dell'accordo;
- norme regolatrici e disciplina applicabile;
- oggetto dell'accordo;
- durata;
- risorse messe a disposizione dalle parti;
- modalità di pagamento e rendicontazione del contributo;
- eventuali obblighi dei soggetti (tra cui, per esempio, la previsione della clausola sociale ove possibile, indicando per analogia l'art. 32 della l.p. 2/2016, e il trattamento economico per il personale impiegato nello svolgimento del servizio/intervento, per il quale è necessario garantire il rispetto delle norme di legge in materia previdenziale e di lavoro, dei contratti collettivi nazionali di lavoro di riferimento e dell'eventuale contratto integrativo provinciale nelle modalità fissate dalla medesima l.p. 2/2016 (applicata anche in questo caso per analogia);
- la gestione di eventuali passaggi dei dipendenti da un soggetto ad un altro (ad esempio nel caso in cui l'intervento oggetto della coprogettazione fosse preesistente alla procedura, pur se gestito in modo diverso), prevedendo in questo caso l'applicazione per analogia, se compatibili, delle procedure previste in caso di cambio di gestione di appalto di servizi e disciplinate dall'articolo 32, comma 2 della l.p. 2/2016; tali procedure vanno ugualmente

applicate, sempre se compatibili, in caso di interruzione successiva dell'attività, per qualsiasi motivo.

- modalità di cogestione dell'intervento (cabina di regia, incontri periodici, ecc.);
- modalità di gestione dell'accordo, verifiche ed integrazioni.

Alla convenzione sono allegati come parte integrante il progetto definitivo ed il piano economico-finanziario di coprogettazione.

6. Verifiche, rendicontazione delle attività coprogettate e valutazione

Per le verifiche e rendicontazione si possono applicare le modalità tipiche previste per i contributi: verifica della congruità e coerenza delle spese sostenute, rispetto al progetto e all'accordo, eventuale rideterminazione del contributo nel caso in cui le spese sostenute siano inammissibili o di minore entità rispetto a quanto preventivato.

Per la valutazione, è opportuno che lo schema di convenzione (o altro documento allegato all'avviso) contenga un accenno ai criteri e le metodologie di valutazione specifici in riferimento al progetto di intervento/servizio oggetto della procedura, che varranno integrati ed implementati nella convenzione definitiva.

Si segnalano a tale proposito gli indirizzi contenuti nella deliberazione della Giunta provinciale n. 645 del 28 aprile 2017 avente ad oggetto: "Legge provinciale sulle politiche sociali, art. 10. Terzo stralcio del programma sociale provinciale sugli Indirizzi per la valutazione".