

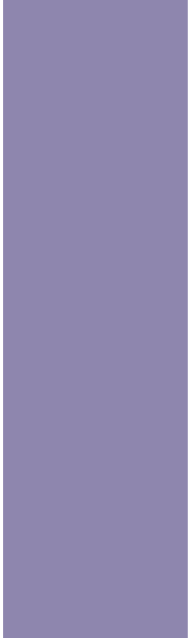








PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO



**Linee Guida
sulle modalità di affidamento e
finanziamento di servizi e
interventi socio assistenziali
nella provincia di Trento**

Deliberazione della Giunta provinciale n. 174 del 7 febbraio 2020



PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

Reg. delib. n. 174

Prot. n.

VERBALE DI DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA PROVINCIALE

OGGETTO:

Legge provinciale sulle politiche sociali 2007. Adozione delle linee guida sulle modalità di affidamento e finanziamento di servizi e interventi socio assistenziali nella provincia di Trento.

Il giorno **07 Febbraio 2020** ad ore **15:00** nella sala delle Sedute
in seguito a convocazione disposta con avviso agli assessori, si è riunita

LA GIUNTA PROVINCIALE

sotto la presidenza del

PRESIDENTE

MAURIZIO FUGATTI

Presenti:

VICEPRESIDENTE
ASSESSORE

MARIO TONINA
MATTIA GOTTARDI
STEFANIA SEGNANA
ACHILLE SPINELLI
GIULIA ZANOTELLI

Assenti:

ASSESSORE

MIRKO BISESTI
ROBERTO FAILONI

Assiste:

IL DIRIGENTE

LUCA COMPER

Il Presidente, constatato il numero legale degli intervenuti, dichiara aperta la seduta

Il Reatore comunica:

Con l'approvazione del D.P.P. 9 aprile 2018, n. 3-78/Leg. recante "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", è entrata in vigore la Sezione II del Capo III della l.p. 13/2007 dedicata all'autorizzazione, accreditamento e affidamento dei suddetti servizi.

A completamento del quadro giuridico riferito in particolare all'affidamento di servizi socio-assistenziali, la Provincia, nell'esercizio delle funzioni di indirizzo e coordinamento, offre alle amministrazioni competenti linee guida che consentano di avviare le nuove procedure e di operare in un quadro coerente ed omogeneo su tutto il territorio provinciale.

Nell'ottica di alimentare un modello di welfare plurale e collaborativo tra l'ente pubblico e gli enti del terzo settore, si intende fornire un quadro generale riferito alle differenti modalità di erogazione e finanziamento dei servizi previste nell'ordinamento, considerata l'importanza di individuare e attivare per ciascun servizio il percorso più idoneo, tenuto conto degli indirizzi di programmazione, del contesto di riferimento e delle caratteristiche del servizio.

In allegato alla presente deliberazione, quale parte integrante e sostanziale, si propone quindi l'approvazione dei seguenti documenti:

A) le "Linee guida per la pianificazione e la scelta di modalità e strumenti di erogazione di interventi socio-assistenziali", che offrono riflessioni e spunti preliminari orientativi a supporto dell'azione delle amministrazioni competenti di revisione complessiva del sistema e nella scelta delle modalità di affidamento dei servizi sociali;

B) le "Linee guida in materia di co-programmazione di interventi socio-assistenziali", che, in applicazione di quanto previsto all'art. 3, comma 4 della l.p. 13/2007 ed in coerenza con l'art. 55 del nuovo Codice del Terzo settore (D.Lgs. 117/2017), contengono la disciplina e le fasi dell'istruttoria pubblica di co-programmazione, strumento con cui le amministrazioni competenti possono acquisire, in modo partecipato, elementi utili all'analisi del contesto di uno specifico bisogno e/o ambito di intervento, che potranno poi essere utilizzati come supporto alla successiva e autonoma fase di scelta dello strumento di affidamento, a completamento di quanto già previsto dall'allegato A) e, più in generale, dalla programmazione sociale;

C) le "Linee guida in materia di coprogettazione di interventi socio-assistenziali", che disciplinano in dettaglio la procedura dell'istruttoria pubblica di coprogettazione quale modalità di costruzione condivisa del progetto e di conseguente affidamento/finanziamento dell'intervento coprogettato, secondo quanto previsto dall'art. 14 della l.p. 13/2007, che recepisce quanto previsto dal citato art. 55 del Codice del Terzo settore;

D) le "Linee guida in materia di gestione degli interventi socio-assistenziali tramite la corresponsione di rette, tariffe o voucher ai soggetti accreditati", con le quali si entra nel dettaglio dell'accREDITamento libero (detto anche "aperto") considerato non semplicemente come pre-requisito di partecipazione alle procedure di affidamento, ma come specifica modalità di erogazione degli interventi, secondo quanto previsto dall'art. 22, comma 3, lett. b) della l.p. 13/2007;

E) le "Linee guida in materia di contributi a sostegno dell'offerta di servizi sociali", con le quali vengono descritti tutti gli strumenti offerti dall'ordinamento provinciale di finanziamento di attività socio-assistenziali, in applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale; queste linee guida contengono inoltre la disciplina attuativa dell'art. 36 bis, comma 1 della l.p. 13/2007 con riferimento all'individuazione da parte della Giunta provinciale dei "gruppi vulnerabili" cui sono indirizzati gli interventi finanziati ai sensi del medesimo articolo dalla Provincia e dagli enti locali competenti;

F) le "Linee guida in materia di affidamento di servizi socio-assistenziali mediante appalto o concessione", predisposte, con un diverso percorso, come di seguito specificato; considerata la

peculiarità del settore dei servizi sociali, che richiede un welfare generativo e non è caratterizzato dalla mera erogazione di una prestazione, l'affidamento dei servizi socio-assistenziali mediante appalto o concessione rappresenta un'opzione recessiva.

Gli allegati da A) a E) sono frutto di percorsi condivisi con gli enti locali competenti e con gli enti del Terzo settore, rappresentati nei seguenti gruppi di lavoro:

gruppo 1: predisposizione delle linee guida sulle modalità di affidamento dei servizi socio-assistenziali;

gruppo 2: individuazione dei criteri per la predeterminazione di tariffe e corrispettivi;

gruppo 3: predisposizione delle linee guida per la pianificazione e la scelta di modalità e strumenti di erogazione di interventi socio-assistenziali;

gruppo 4: approfondimento della tematica della disciplina europea degli aiuti di Stato nell'ambito dei servizi sociali.

Nei gruppi di lavoro e nella predisposizione dei testi si è potuto beneficiare del contributo di Euricse, in virtù di quanto previsto dal punto 2.4 dell'Accordo di programma approvato con deliberazione n. 1084 del 22 giugno 2018.

Sono stati inoltre offerti tramite TSM, sia agli enti locali sia agli enti del Terzo settore, percorsi formativi di approfondimento dei vari strumenti oggetto delle linee guida, che ne hanno supportato il lavoro di redazione.

Si è infine tenuto conto, nell'elaborazione finale da parte del Servizio Politiche sociali, dell'intervenuta pubblicazione, in data 10 maggio 2019, con aggiornamento nel dicembre 2019, da parte dell'ANAC della proposta di linee guida recanti "Indicazioni in materia di affidamenti di servizi sociali". Il documento ANAC viene citato quale documento autorevole che ricostruisce il quadro giuridico con competenza e rigore; il relativo contenuto può essere altresì considerato un'insieme di indicazioni atte a prevenire fenomeni corruttivi.

Correda, inoltre, il contenuto delle linee guida il parere *pro veritate* del prof. avv. Franco Mastragostino e del prof. avv. Giuseppe Piperata riguardante l'inquadramento dei servizi e interventi socio-assistenziali nell'ambito della disciplina europea in materia di aiuti di Stato.

Con particolare riferimento all'allegato F) recante "Linee guida in materia di affidamento di servizi socio-assistenziali mediante appalto o concessione", è necessario evidenziare che:

- l'art. 30 della l.p. 9 marzo 2016, n. 2 reca alcune prescrizioni relative all'affidamento di servizi sociali e servizi specifici. In particolare, il comma 1 stabilisce che: "Le vigenti norme provinciali riguardanti l'affidamento dei servizi sociali e di altri servizi specifici a soggetti terzi si intendono integrate, quando il valore del contratto sia pari o superiore a 750.000 euro, dalle disposizioni direttamente applicabili del titolo III, capo I, della direttiva 2014/24/UE"; il comma 2, relativo agli affidamenti di importo inferiore alla soglia europea, prescrive: "Agli affidamenti dei servizi previsti dal comma 1, qualora il valore del contratto sia inferiore alla soglia europea, si applicano le leggi provinciali di settore vigenti, nel rispetto dei principi fondamentali di trasparenza e di parità di trattamento. A questi affidamenti si applica anche il principio di rotazione come disciplinato ai sensi dell'articolo 19 ter, comma 3"; da ultimo, nel definire la disciplina applicabile alle concessioni di servizi sociali, il comma 3 recita: "Rimane ferma la possibilità di affidare in concessione i servizi previsti da questo articolo ai sensi della direttiva 2014/23/UE". Il quadro normativo che ne risulta è quindi caratterizzato dall'integrazione fra la disciplina del settore dei servizi sociali, costituita dalla l.p. 27 luglio 2007, n. 13, e le direttive europee 2014/23/UE e 2014/24/UE in materia di appalti e concessioni;
- considerato che la normativa di settore relativa ai servizi sociali e le citate direttive europee, cui l'art. 30 citato rinvia, si limitano a regolare in termini di principio le modalità di affidamento a terzi dei suddetti servizi, la Provincia adotta le presenti linee guida allo scopo di garantire l'uniforme applicazione della normativa provinciale da parte delle amministrazioni aggiudicatrici;

- le linee guida in oggetto sono state vagliate in prima istanza da un apposito sottotavolo tecnico composto dai membri del Tavolo di lavoro per gli appalti e successivamente condivise in seduta plenaria.

A seguito dell'adozione in via preliminare delle Linee guida, avvenuta il 5 luglio 2019, è stata avviata la fase della consultazione pubblica di tutti i soggetti interessati.

Per facilitare una partecipazione capillare e proattiva alla consultazione, nei mesi di settembre e ottobre 2019 si sono svolti:

- un incontro con la Consulta provinciale delle politiche sociali ristretta;
- sei incontri territoriali organizzati in collaborazione con la Consulta (con 32 rappresentanti delle comunità di valle e territori e 107 rappresentanti del Terzo settore);
- un incontro con i Segretari e i Responsabili dei servizi sociali delle comunità di valle;
- un incontro con i Sindacati;
- un incontro con la Federazione Trentina della Cooperazione.

Al termine della consultazione pubblica sono pervenuti 10 contributi riferiti alle Linee Guida con circa 60 osservazioni specifiche. Nel corso di due ulteriori incontri, il primo con la Consulta provinciale delle politiche sociali allargata e il secondo con le comunità di valle, è stata offerta una restituzione delle osservazioni pervenute.

Per dare seguito alla risoluzione n. 4 del Consiglio provinciale, approvata nella seduta dell'8 ottobre 2019, la IV Commissione e la I Commissione permanenti del Consiglio provinciale hanno convocato e ascoltato, il 14 novembre 2019, tutte le parti coinvolte (Terzo settore, sindacati, Consiglio delle autonomie locali).

Si propone di accogliere molte delle osservazioni pervenute, in quanto pertinenti e utili al fine di rendere i testi più completi, nonché di semplificare e chiarire alcuni passaggi. Le modifiche proposte sono integrate nei testi allegati alla presente deliberazione.

Al fine di garantire l'accompagnamento degli enti competenti nello svolgimento delle nuove procedure di affidamento/finanziamento in applicazione delle allegate Linee Guida, verrà costituito un tavolo di supporto a composizione pubblica (Provincia ed enti locali) e con la collaborazione della Fondazione Franco Demarchi.

Il testo delle Linee Guida, modificato a seguito del recepimento delle osservazioni, è stato sottoposto al parere ai fini dell'intesa da parte del Consiglio delle Autonomie locali, ai sensi dell'art. 8, comma 2, lett. b) e c) della l.p. 13/2007. Costituendo tali Linee guida atti di indirizzo e coordinamento hanno efficacia vincolante per gli enti locali. Tuttavia, le linee guida di cui all'allegato A), considerato il loro carattere innovativo, sono da considerarsi sperimentali e, qualora l'ente competente intenda discostarsi dalle risultanze del percorso ivi proposto, nella motivazione del provvedimento indicherà le ragioni ed il diverso percorso logico/empirico che lo ha condotto alla scelta di un determinato strumento di affidamento/finanziamento.

Tutto ciò premesso,

LA GIUNTA PROVINCIALE

- udita la relazione;
- visti gli atti citati in premessa,
- tenuto conto delle osservazioni pervenute;
- tenuto conto dei pareri favorevoli rilasciati dal Consorzio Autonomie Locali;
- visto lo Statuto speciale per il Trentino- Alto Adige;

- vista la legge provinciale 27 luglio 2007, n. 13;
- visto l'art. 30 della la legge provinciale 9 marzo 2016, n. 2;
- a voti unanimi, legalmente espressi,

d e l i b e r a

1. di adottare, per le motivazioni espresse in premessa, come allegati al presente provvedimento di cui formano parte integrante e sostanziale, i seguenti documenti:
 - Allegato A) “Linee guida per la pianificazione e la scelta di modalità e strumenti di erogazione di interventi socio-assistenziali”;
 - Allegato B) Linee guida in materia di co-programmazione di interventi socio-assistenziali;
 - Allegato C) Linee guida in materia di coprogettazione di interventi socio-assistenziali;
 - Allegato D) Linee guida in materia di gestione degli interventi socio-assistenziali tramite la corresponsione di rette, tariffe o voucher ai soggetti accreditati;
 - Allegato E) Linee guida in materia di contributi a sostegno dell’offerta di servizi sociali, contenenti altresì l’individuazione dei “gruppi vulnerabili” ai sensi dell’art. 36 bis, comma 1 della legge provinciale 27 luglio 2007, n. 13;
 - Allegato F) Linee guida in materia di affidamento di servizi socio-assistenziali mediante appalto o concessione.

Adunanza chiusa ad ore 17:59

Verbale letto, approvato e sottoscritto.

Elenco degli allegati parte integrante

001 Allegato A)

002 Allegato B)

003 Allegato C)

004 Allegato D)

005 Allegato E)

006 Allegato F)

IL PRESIDENTE
Maurizio Fugatti

IL DIRIGENTE
Luca Comper

Linee Guida per la pianificazione e la scelta di modalità e strumenti di erogazione di interventi socio-assistenziali

Indice Documento

	Pagina
1. <i>Premessa</i>	3
2. <i>Un possibile strumento applicativo</i>	3
3. <i>Forme di erogazione e strumenti di affidamento/finanziamento dei servizi sociali in PAT</i>	4
4. <i>Modelli di erogazione: le opzioni possibili</i>	6
5. <i>Strumenti di affidamento: gli elementi trasversali</i>	8
6. <i>Dimensione e variabili rilevanti per la pianificazione degli affidamenti</i>	8
7. <i>Quadro sinottico dimensioni - variabili</i>	11
8. <i>Schema pianificazione affidamenti</i>	12
9. <i>Glossario – Significato variabili</i>	16

1. Premessa

Il presente documento si inserisce nella nuova Disciplina in materia di autorizzazione, accreditamento e affidamento dei servizi socio-assistenziali in Provincia di Trento.

Con l'emanazione del Regolamento attuativo della Legge Provinciale n. 13 del 2007 (D.P.P. 9 aprile 2018, n. 3-78/Leg) Provincia ed Enti locali, secondo le funzioni attribuite, si trovano a programmare le necessarie procedure per l'erogazione degli interventi socio-assistenziali e per la scelta dei relativi strumenti di affidamento secondo quanto previsto dalla programmazione generale.

In questo scenario, nel quale emergono con vivacità esperienze e istanze di innovazione nei bisogni, nei modelli, negli strumenti e nelle relazioni tra Ente pubblico e soggetti del territorio, risulta utile affrontare il tema in maniera globale e secondo un quadro di riferimento complessivo, che possa declinarsi in chiave operativa.

Il contesto normativo europeo, nazionale e provinciale in materia di politiche sociali, terzo settore e affidamento di servizi sociali, pur con elementi di complessità interpretativa e applicativa da affrontare ulteriormente, rende disponibili differenti strumenti da adottare in via ordinaria e/o residuale. Tale pluralità di opzioni necessita la padronanza delle peculiarità di ciascuna, in modo da individuare, a partire dalle specificità dei bisogni, della natura dell'oggetto dell'affidamento e dal contesto ambientale e organizzativo, il percorso di progettazione e lo strumento maggiormente rispondente, tenuto conto anche dell'importanza di garantire omogeneità e parità di accesso ai servizi nei territori.

Il presente documento intende proporre riflessioni e spunti preliminari orientativi e non prescrittivi per sostenere l'azione degli Enti pubblici in questo processo di revisione complessiva del sistema, attraverso uno strumento di accompagnamento alle funzioni di progettazione degli interventi.

La scelta finale riguardante l'erogazione e le forme di affidamento dei servizi sociali saranno la risultante delle condizioni complessive richiamate nel documento, unitamente a quelle relative a ciascun contesto di riferimento.

Va infine evidenziato che ciascun Ente pubblico, preliminarmente e a supporto dell'utilizzo del presente strumento, ha la possibilità di attivare un'istruttoria pubblica di "**coprogrammazione**" che risulterà preziosa proprio per un'analisi ed una valutazione il più possibili complete ed efficaci del contesto di riferimento in relazione ad uno specifico bisogno.

2. Un possibile strumento applicativo

Con questo documento si intende fornire una guida operativa, con schede di analisi utili per l'elaborazione delle singole procedure per l'individuazione delle migliori modalità di erogazione e affidamento dei servizi socio-assistenziali.

Il documento si pone la **duplice finalità** di:

1. sostenere il processo di programmazione dei contenuti del servizio/progetto;
2. facilitare l'individuazione dello strumento più appropriato per l'erogazione del servizio.

La preconditione necessaria è costituita da una ricognizione degli aspetti determinanti, le dimensioni e le variabili per la progettazione dei servizi e la pianificazione delle diverse modalità di erogazione degli stessi. I paragrafi che seguono, a partire dalla presentazione del quadro di riferimento e degli strumenti di affidamento, propongono delle possibili modalità applicative per l'elaborazione del percorso.

Per quanto riguarda la scelta dello strumento, se in linea teorica, per ciascuna tipologia/aggregazione funzionale, sono praticabili diverse modalità di erogazione, in realtà è possibile verificare la presenza di elementi e condizioni rilevanti che rendano uno strumento potenzialmente più efficace di altri.

Si sottolinea tuttavia che l'applicazione delle opzioni costituisce un valore orientativo e di guida, restituendo al decisore un quadro comparativo di insieme riferito agli aspetti peculiari dell'intervento socio-assistenziale da attivare.

3. Forme di erogazione e strumenti di affidamento/finanziamento dei servizi sociali in PAT

Il quadro normativo è rappresentato dalla legge provinciale 27 luglio 2007, n. 13 (Politiche sociali nella Provincia di Trento), dal Codice del Terzo settore (D.Lgs. 117/2017), dalla legge provinciale 9 marzo 2016, n. 2 (Legge provinciale di recepimento delle direttive europee in materia di contratti pubblici 2016), dalle direttive europee 2014/24/UE e 2014/23/UE in materia rispettivamente di appalti e concessioni, dal documento dell'ANAC in materia di affidamento di servizi sociali (non ancora definitivo), nonché, in via residuale, dal Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 50/2016).

Relativamente alle forme di erogazione, l'art. 22 della l.p. 13/2017 elenca essenzialmente 2 macro-opzioni: **l'erogazione diretta**, quando l'Ente locale provvede autonomamente (oppure mediante APSP e/o suoi enti strumentali) a svolgere gli interventi socio-assistenziali, e **l'erogazione indiretta**, quando la gestione dell'intervento socio-assistenziale è svolta da un soggetto terzo (ente del Terzo settore) affidatario. Tale norma va coordinata con gli artt. 14, 36 bis e 38 della medesima legge provinciale, che disciplinano modalità diverse di rapporto, tra ente pubblico e enti del Terzo settore, improntate al principio di sussidiarietà orizzontale, che completano il sistema e che, in via estremamente esemplificativa, includeremo nelle modalità di erogazione indiretta.

Il riquadro che segue riporta un quadro sintetico delle differenti modalità, utile come base di riferimento generale per la trattazione.

FORME DI EROGAZIONE DEI SERVIZI SOCIO-ASSISTENZIALI

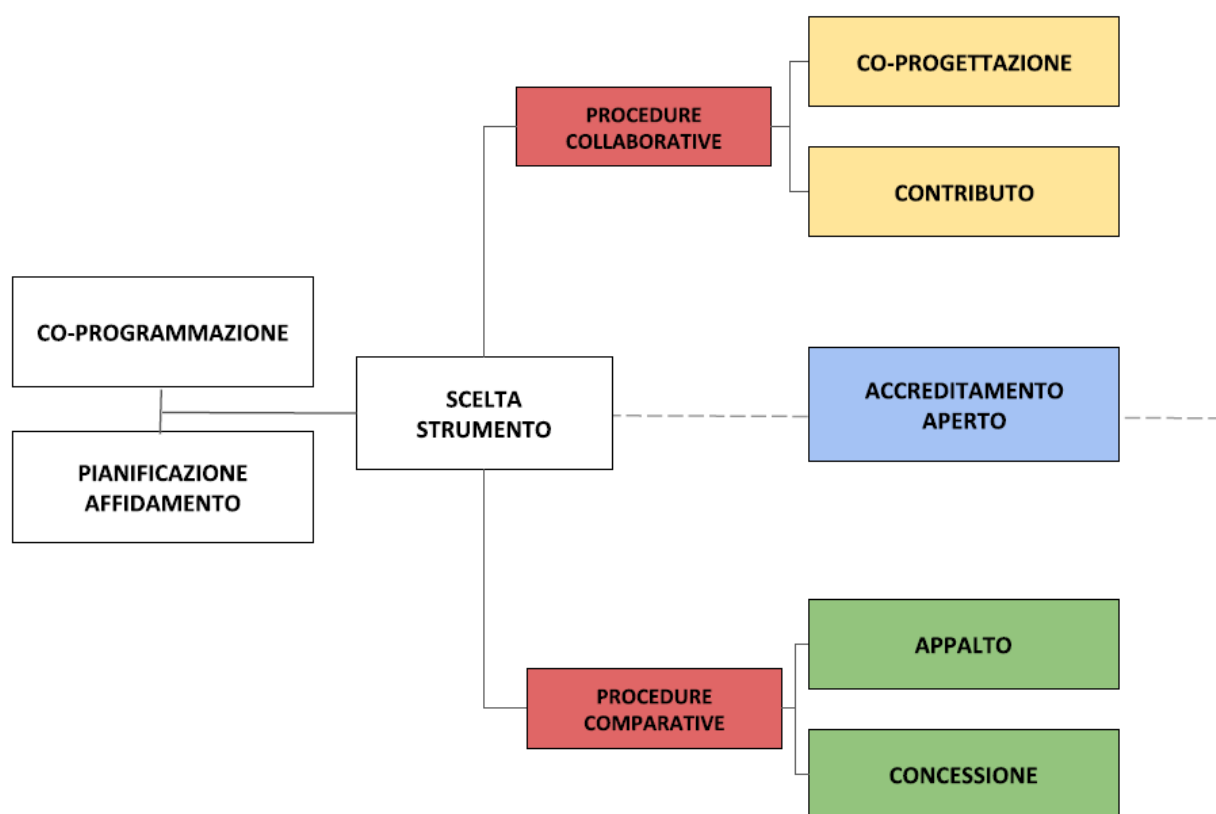
EROGAZIONE DIRETTA	EROGAZIONE INDIRETTA		
	PROCEDURE COLLABORATIVE	ACCREDITAMENTO COME FORMA AFFIDAMENTO	PROCEDURE COMPARATIVE
<p>EROGAZIONE DIRETTA attraverso organizzazione, personale e strumenti dell'ente pubblico. Può avvenire anche attraverso enti pubblici strumentali degli enti locali, comprese le APSP. (art. 13 comma 4, lett. a), b), c) l.p. 3/2006 e art. 22 comma 3 lett. a) l.p. 13/2007)</p>	<p>CONTRIBUTI INTERVENTI PER ASSISTENZA E INCLUSIONE VULNERABILITA' Concesso nel rispetto della disciplina su aiuti di stato nella misura massima del 90% del totale e con la predeterminazione dei criteri per la concessione. (art. 36 bis L.P. 13/2007)</p> <p>CONTRIBUTI PER PROGETTI DI ATTIVITÀ INNOVATIVE E SPERIMENTALI (art. 38 L.P. 13/2007).</p> <p>CONTRIBUTI ALLE ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO (art. 5 l.p. 8/1992)</p> <p>COPROGETTAZIONE con possibilità di concessione contributo (ex artt. 36 bis e 38) disciplinato da convenzione e/o mediante il ricorso alle modalità di erogazione previste dall'art. 22 comma 3 della LP 13/2007 (art. 14 LP 13/2007)</p>	<p>ACCREDITAMENTO APERTO COME MODALITA' DI EROGAZIONE Accredito inteso in termini ulteriori e diversi rispetto all'accredito generale previsto quale requisito per l'affidamento del servizio da parte di un ente pubblico tramite appalto o concessione. Procedura attraverso la quale la PAT o l'ente locale approvano un elenco aperto di soggetti idonei ad erogare un determinato servizio con le caratteristiche convenzionalmente stabilite dalla PA. (art. 22, comma 3, lett. b))</p>	<p>AFFIDAMENTO SERVIZIO A UNO O + SOGGETTI ACCREDITATI attraverso <u>adeguate procedure comparative</u> e con importanza prevalente alla qualità (incidenza prezzo non superiore al 10%) (art. 22 comma 3 lett. c) l.p. 13/2007) Tale norma vale sia per l'appalto che per la concessione</p> <p>La soglia comunitaria per l'appalto di servizi sociali è di Euro 750.000 e di Euro 5.350.000 per la concessione. L'articolo 30 della l.p. 2/2016 prevede che <i>"le vigenti norme provinciali riguardanti l'affidamento dei servizi sociali e di altri servizi specifici al terzo settore si intendono integrate, quando il valore del contratto di appalto sia pari o superiore ad euro 750.000, dalle disposizioni direttamente applicabili del titolo III capo I della direttiva 2014/24/UE"</i>.</p> <p>In base al documento ANAC sull'affidamento di servizi sociali, è possibile procedere ad un appalto in coprogettazione quando il finanziamento è da qualificarsi come corrispettivo. Tale indicazione si ritiene estensibile anche alla concessione.</p>
	CONTRIBUTO COPROGETTAZIONE	RETTA VOUCHER	APPALTO CONCESSIONE

4. Modelli di erogazione: le opzioni possibili

Ai fini del presente documento vengono trattate esclusivamente le modalità di erogazione indiretta, focalizzando il processo che l'ente locale attiva per la progettazione dell'intervento e per la definizione delle modalità di erogazione.

Si individuano essenzialmente 3 macro procedure di affidamento e/o modalità di realizzazione degli interventi:

1. PROCEDURE COLLABORATIVE: comprendono gli strumenti del CONTRIBUTO (**CONT**) e della CO-PROGETTAZIONE CON CONTRIBUTO (**CP**);
2. ACCREDITAMENTO APERTO come FORMA DI AFFIDAMENTO: con ricorso a RETTA/VOUCHER (**RV**).
3. PROCEDURE COMPARATIVE: comprendono gli strumenti dell'APPALTO (**A**) e della CONCESSIONE (**CONC**);



Si rimanda alla normativa specifica e alle Linee Guida provinciali per una trattazione approfondita dei singoli istituti, compresa la coprogrammazione.

Ai fini del presente documento, relativamente agli strumenti summenzionati, sono ripresi nei riquadri che seguono le definizioni e le principali condizioni che determinano l'opportunità del loro impiego.

PROCEDURE COLLABORATIVE

CONTRIBUTO

Definizione	<p>Il contributo si realizza attraverso il trasferimento di risorse pubbliche per il sostegno di attività/progetti gestiti da soggetti privati che perseguono un interesse generale.</p> <p>Si tratta di una transazione unilaterale in cui una parte trasferisce risorse economiche ad un'altra parte, senza ricevere in cambio una controprestazione equivalente in termini di valutazione di mercato.</p> <p>L'erogazione del contributo da parte dell'ente pubblico ad un soggetto può essere diretta e indiretta, deve essere concessa secondo criteri predeterminati e può essere finalizzata a sostenere le spese di funzionamento del soggetto e/o ad abbattere i costi di una determinata attività di cui il soggetto privato è titolare.</p>
Quando...	<ul style="list-style-type: none"> • EP intende sostenere il progetto di altri soggetti di cui ne condivide le finalità; • EP non è titolare del progetto/iniziativa, la titolarità è del soggetto gestore del progetto/servizio, quale espressione del principio di sussidiarietà; • il progetto che EP intende sostenere risulta difficilmente standardizzabile e/o trasferibile; • il soggetto gestore individua le modalità di gestione e rendiconta a EP e ad altri soggetti coinvolti costi e risultati (eccetto che nei casi SIEG che richiedono al soggetto di sottostare ad un preciso incarico per l'adempimento di precisi obblighi di servizio pubblico – vedasi per approfondimento LG specifiche); • i criteri di concessione dei contributi sono predeterminati secondo principi di trasparenza e pubblicità; • il contributo sostiene il progetto non per intero.

COPROGETTAZIONE (CON CONTRIBUTO)

Definizione	<p>Forma di collaborazione tra Ente Pubblico e soggetti del terzo settore, volta a progettare e realizzare interventi condivisi in termini di obiettivi, risultati e risorse messe a disposizione dagli enti pubblici e privati partecipanti.</p> <p>In base al documento ANAC, in materia di affidamenti di servizi sociali, e all'articolo 14 della l.p. 13/2007, la coprogettazione si sostanzia in un accordo procedimentale di collaborazione che ha per oggetto la definizione di progetti innovativi e sperimentali di servizi 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.</p> <p>Si tratta, in sintesi, di un processo attraverso il quale la pubblica amministrazione definisce ed eventualmente realizza specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni individuati in sede di programmazione.</p>
Quando...	<ul style="list-style-type: none"> • EP intende innovare un servizio/intervento o attivarne uno nuovo; • EP ha bisogno di risorse (non solo economiche) ulteriori a quelle pubbliche e sente la necessità di mobilitare ambienti e risorse inedite; • EP non ha padronanza piena delle migliori modalità di intervento; • i servizi e gli interventi tradizionali non sono pienamente efficaci; • le modalità di realizzazione del progetto sono coprogettate; • è prevista la partecipazione attiva dei soggetti del territorio e dei destinatari; • si sviluppa mediante un accordo procedimentale in base alla L 241/90 e alla legge provinciale 23/1992, con procedimento ad evidenza pubblica improntato su principi di trasparenza e partecipazione, con titolarità del processo da parte dell'EP che definisce progetto di massima in linea con la programmazione.

PROCEDURE COMPARATIVE

APPALTO

Definizione	<p>Ai sensi della direttiva europea 2014/24/UE e della l.p. 2/2016 rientra nella nozione di appalto qualsiasi contratto a titolo oneroso, stipulato per iscritto tra uno o più operatori economici ed una o più amministrazioni aggiudicatrici, avente come oggetto l'acquisizione di servizi, lavori e forniture.</p>
Quando...	<ul style="list-style-type: none"> • EP è nelle condizioni di definire con precisione condizioni e modalità di esecuzione; • EP ha padronanza piena dei fabbisogni e delle modalità efficaci di risposta; • al soggetto gestore è richiesto un ruolo prevalentemente passivo/esecutivo, ad eccezione delle procedure negoziate; • EP ha bisogno di interventi e prestazioni standardizzate; • Il contratto ha lo scopo di soddisfare esigenze definite in precedenza da EP nell'ambito delle sue competenze; • le caratteristiche e le modalità di esecuzione del servizio sono determinate da EP.

CONCESSIONE

Definizione	<p>Ai sensi del D.Lgs. 50/2016 il contratto di concessione è un contratto a titolo oneroso, il cui corrispettivo per la prestazione del servizio si concretizza nel diritto di gestire le opere o i servizi, con l'assunzione da parte del concessionario del rischio operativo legato alla gestione. Il concessionario esercita quindi il suo diritto di gestire il servizio sociale apportando valore aggiunto al servizio stesso e riscuotendo i compensi derivanti dall'esercizio del servizio medesimo, ma assumendosi il rischio in caso di perdite legate alla gestione. Il tratto distintivo della concessione, è pertanto rappresentato dal RISCHIO OPERATIVO. La misura del contributo pubblico, nel caso delle concessioni, non può superare il valore del 49% dell'importo complessivo.</p>
Quando...	<ul style="list-style-type: none"> • il rischio di gestione è trasferito al concessionario/fornitore. Nell'ambito dei Servizi sociali il rischio di gestione è principalmente legato alla fluttuazione e all'incertezza della domanda, difficilmente quantificabile ex ante; • è presente la possibilità di sviluppare un'attività produttiva coerente con le finalità generali del servizio, di cui è titolare il concessionario; • EP può esternalizzare i rischi (EP può sostenere non più del 49% del valore complessivo della concessione); • EP stabilisce la tipologia e le caratteristiche dei servizi e interventi da garantire.

ACCREDITAMENTO APERTO

RETTA – VOUCHER

Definizione	Affidamento del servizio a più operatori preselezionati, senza alcun limite o contingente, sulla base di una valutazione qualitativa, i quali si impegnano ad assumere degli obblighi in base all'attività affidata. Con il sistema dell'accreditamento come forma di affidamento, vengono individuati gli operatori economici, senza alcun limite o contingente, che possono erogare un determinato servizio: può essere l'utente finale che sceglie il servizio (con il voucher), sulla base della qualità del servizio offerto (concorrenza nel mercato), oppure è l'ente pubblico che lo acquista per conto dell'utente attraverso una funzione di mediazione professionale, scegliendo di volta in volta il prestatore secondo criteri non discriminatori (rotazione, ecc...).
Quando...	<ul style="list-style-type: none">• il servizio/progetto si sviluppa in termini individuali, con alta isolabilità della prestazione a favore di un beneficiario (risorsa a consumo individuale);• è verificata una capacità di scelta da parte del beneficiario, anche mediante mediazione professionale;• EP regola e definisce standard omogenei e le tariffe, con modalità trasparenti ad evidenza pubblica;• si è in presenza di adeguati sistemi di rotazione e trasparenza nella scelta.

5. Strumenti di affidamento: gli elementi trasversali

Per ciascuna procedura di affidamento si sottolineano le **condizioni trasversali da garantire**:

- evidenza pubblica, trasparenza e pubblicità;
- aderenza ai livelli di programmazione;
- selettività e valutazione;
- capacità di sviluppare reti nel territorio;
- valutazione del risultato, monitoraggio del contratto, dell'affidamento e dell'esecuzione del contratto;
- esiti della valutazione come elementi fondamentali per la ri-progettazione del servizio/intervento e per il riconoscimento dei soggetti fornitori dei servizi.

6. Dimensioni e variabili rilevanti per la pianificazione degli affidamenti

In questa sede si propongono le aree rilevanti per la programmazione dell'affidamento dei servizi e per la determinazione delle tipologie di affidamento più appropriate.

Rispetto alle diverse forme di affidamento, è stato adottato un approccio metodologico globale e comprensivo delle differenti opzioni, nell'assunto che saranno gli indirizzi della programmazione e le finalità dei servizi ad orientare l'impiego degli strumenti più adeguati a perseguirli.

Come prima fase sono state individuate le aree di rilievo per la pianificazione degli affidamenti, considerate come gli ambiti di principale influenza e interesse per la declinazione delle finalità e degli elementi caratteristici.

Le **dimensioni rilevanti** individuate riguardano:

- gli indirizzi della programmazione;
- gli esiti della coprogrammazione;

- l'area di bisogno e la tipologia di destinatari;
- le caratteristiche del servizio;
- il quadro delle risorse;
- il territorio.

Particolare attenzione è stata poi riservata a definire, relativamente a ciascuna area, le **variabili** che orientano le scelte di pianificazione.

Sono state censite dal gruppo 24 variabili con relativi indicatori di risposta, in corrispondenza dei quali assegnare considerazioni e valutazioni utili per l'elaborazione della procedura di affidamento. Dall'analisi semantica delle variabili si è proceduto quindi ad una selezione che ha portato ad identificare quelle maggiormente indicative rispetto alla pianificazione dell'affidamento e quelle più indirizzate all'individuazione dello strumento di affidamento.

La proposta metodologica, qui presentata nella sua prima versione, necessita di una fase di sperimentazione applicativa a cura dei soggetti coinvolti, al termine della quale validare ulteriormente le variabili e le corrispondenze. La sperimentazione dovrà inoltre tenere conto dell'esito di approfondimenti in corso sui temi rilevanti connessi, tra i quali la disciplina sugli aiuti di stato.

Il gruppo di variabili sono state quindi ordinate per le seguenti **fasi del processo**:

A) Ricognizione contesto, linee di programmazione, progetto di massima

La fase ricomprende le valutazioni preliminari dell'ente pubblico riferite agli indirizzi della programmazione, alla tipologia del fenomeno da affrontare (entità, condizione di bisogno, soddisfacimento bisogni essenziali...) e al grado di rispondenza dell'offerta tradizionale. L'Ente pubblico può valutare di avviare una procedura di coprogrammazione a supporto di questa fase. Più le valutazioni complessive evidenziano un quadro di stabilità e di sostanziale copertura dei fabbisogni attraverso le modalità attive, più l'ente pubblico, nella procedura di affidamento, sarà orientato a consolidare l'offerta secondo le forme abituali. Al contrario, più la valutazione restituirà una condizione di indeterminazione e di parzialità di risposta nel fronteggiamento di problemi nuovi e/o di aumento degli stessi, più l'ente pubblico sarà indirizzato ad esplorare percorsi differenziati rispetto a quelli già sperimentati.

In questa fase incidono anche le assunzioni di fondo e le rappresentazioni riferite alla qualità e all'innovazione dei servizi che si intendono perseguire, in quanto le forme di affidamento si configurano come strumenti atti a sostenere l'evoluzione dei servizi nella direzione desiderata.

B) Progettazione servizio, elementi caratteristici, linee di intervento

In questa fase si entra nel merito dell'oggetto dell'affidamento e nella definizione degli elementi caratteristici. Si delinea il modello organizzativo e il quadro delle azioni individuate per il perseguimento delle finalità, fissate nella fase precedente, con un focus approfondito sul quadro delle risorse economiche, non economiche e strumentali disponibili per lo svolgimento del servizio.

La progettazione tiene conto dell'entità del fabbisogno e del grado di ricettività da assicurare, oltre alla rete di soggetti presenti sul territorio potenzialmente coinvolgibili nella realizzazione.

C) Individuazione strumento di affidamento

Sono ricomprese in questa fase le variabili che esprimono una relazione di influenza diretta nella scelta dello strumento di affidamento. Le altre variabili, pur importanti, non sono state ricomprese in questa fase, ma inserite nelle altre per il loro valore maggiormente descrittivo ed esplorativo.

Rispetto alle fasi del percorso, le variabili qui inserite sono da considerarsi trasversali: sono quelle che, all'interno del confronto di gruppo e in base agli esperimenti condotti, si sono rilevate maggiormente condizionanti rispetto alla tipologia di strumento da adottare, andando a segnalare dicotomie o nodi decisionali rilevanti. Per ciascuna di esse, in corrispondenza dei singoli stati della variabile, la matrice rileva gli strumenti potenzialmente adatti (evidenziati in giallo) e quelli meno indicati (non evidenziati). A conclusione della compilazione, attraverso le opzioni selezionate, sono restituiti al decisore possibili elementi di posizionamento da calibrare nel percorso di pianificazione. È possibile quindi operare un giudizio complessivo, calato nei singoli contesti, relativo alle variabili maggiormente rilevanti, agli indirizzi di programmazione locale e provinciale, alle frequenze ottenute da ciascuna modalità ecc....

In ultima istanza, tale operazione svolge una funzione di supporto decisionale e di analisi che faciliterà l'Ente pubblico ad individuare la modalità di erogazione potenzialmente più efficace delle altre.

D) Applicazione dello strumento individuato

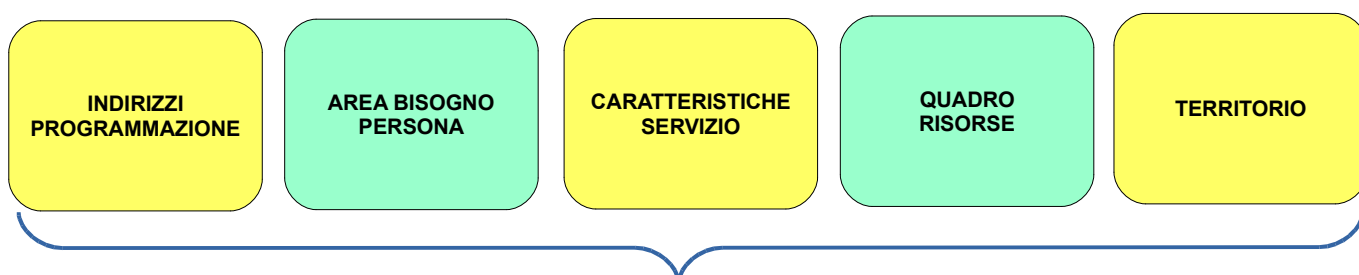
Successivamente alla scelta dello strumento si procede quindi con la realizzazione della procedura, affrontando gli aspetti generali connessi al quadro delle risorse (sotto soglia o sopra soglia), alla disciplina degli aiuti di stato ecc... Ciascuna stazione appaltante / ente pubblico può inoltre arricchire la scheda con la raccolta di ulteriori fabbisogni informativi che possono facilitare le procedure.

Nei paragrafi che seguono è riportata la mappa complessiva delle dimensioni e delle variabili, distribuite per la relativa fase di pianificazione dell'affidamento, seguita dallo schema e dalla matrice per la compilazione dei dati.

Chiude lo strumento applicativo il paragrafo relativo al "GLOSSARIO – SIGNIFICATO DELLE VARIABILI" per facilitare la comprensione e l'applicazione omogenea.

7. Quadro sinottico dimensioni - variabili

DIMENSIONI RILEVANTI PER LA PIANIFICAZIONE



FASI - finalità	VARIABILI PER FASE
A) Ricognizione contesto	<ol style="list-style-type: none"> 1. Entità fabbisogno servizio da parte EP (<i>consistente / limitato a poche situazioni</i>) 2. Condizione di bisogno (<i>generica e diffusa / isolata e sporadica</i>) 3. L'oggetto del servizio corrisponde al soddisfacimento di bisogni essenziali (<i>sì / no, riguarda livelli aggiuntivi, oppure servizi/progetti che non prevedono livelli essenziali</i>) 4. Onerosità e presenza volontariato (<i>prevalente apporto professionale / mix professionale e volontariato</i>) 5. Dimensione territoriale e radicamento 6. Verifica della situazione in relazione alla disponibilità/titolarità delle strutture per i servizi residenziali, semiresidenziali e di accompagnamento al lavoro
B) Progettazione servizio	<ol style="list-style-type: none"> 7. Sviluppo comunitario come finalità del servizio (<i>sì / no</i>) 8. Servizio complessivo reso attraverso azioni e progetti svolti da più soggetti in rete (<i>sì / no</i>) 9. Possibilità e capacità di scelta della persona (<i>sì / no / con intermediazione professionale</i>) 10. Livello di personalizzazione nella modalità erogazione servizio (<i>alto / basso</i>) 11. Isolabilità della prestazione: le prestazioni oggetto del servizio sono facilmente identificabili e definite (<i>alta / bassa</i>) 12. Livello di ricettività (<i>Predeterminata e adeguata al bisogno / variabile in eccesso e difetto a seconda del bisogno</i>) 13. Tipologia attività o servizio (<i>consolidata / innovativa</i>) 14. Apporto del territorio nella gestione e sviluppo del progetto/servizio (<i>rilevante / indiretto / da sviluppare</i>) 15. Presenza competitor (<i>sì / no</i>) 16. Presenza di servizi a forte valenza identitaria (<i>sì / no</i>)
C) Individuazione strumento	<ol style="list-style-type: none"> 17. Grado di rispondenza dei servizi tradizionali ai bisogni della persona e del territorio (<i>elevato / limitato</i>) 18. Livello di governo e controllo esercitato dall'Ente pubblico vs Servizio (<i>elevato o esclusivo / limitato</i>) 19. Livello di programmazione: possibilità di individuare fabbisogni, risorse e modalità efficaci di risposta (<i>elevato / limitato</i>) 20. Partecipazione e grado di coinvolgimento dei beneficiari nella programmazione e gestione del servizio (<i>sì / no</i>) 21. Modello servizio prevalente (<i>per prestazioni singole / per progetto di servizio</i>) 22. Stabilità del Servizio nel tempo (<i>stabilità / flessibilità</i>) 23. Grado di incidenza risorse pubbliche (<i>sufficienti / da integrare in diversa forma</i>) 24. Rapporto contrattuale tra Ente pubblico e soggetto esterno (<i>soggetto esterno esecutore / soggetto esterno partner</i>)
D) Applicazione	<ol style="list-style-type: none"> 25. Entità valore economico affidamento (<i>sotto soglia / sopra soglia</i>) <p>+ variabili di controllo (sineg e sieg e determinazione economica)</p>

strumento	+ altre esigenze informative utili per la pianificazione dell'affidamento
------------------	---

8. Schema pianificazione affidamenti

Oggetto Servizio/intervento

Indicazione oggetto del servizio

A) Ricognizione contesto

1. Fabbisogno servizio da parte Ente pubblico

- CONSISTENTE
- LIMITATO a poche situazioni

2. Condizione di bisogno

- GENERICA E DIFFUSA
- ISOLATA O SPORADICA

3. L'oggetto del servizio risponde al soddisfacimento dei soli livelli essenziali

- SI'
- NO, riguarda livelli aggiuntivi, oppure servizi/progetti che non prevedono livelli essenziali

4. Risorse umane impiegate: professionale e/o presenza volontariato

- ESCLUSIVO E/O PREVALENTE APPORTO PROFESSIONALE
- MIX PROFESSIONALE E VOLONTARIATO con FUNZIONI DISTINTIVE

5. Dimensione territoriale e radicamento

- PREVALENZA DIMENSIONE LOCALE
- SERVIZIO DA ATTIVARE FUORI DAL CONTESTO LOCALE

6. Verifica della situazione in relazione alla disponibilità/titolarietà delle strutture per i servizi residenziali, semiresidenziali e di accompagnamento al lavoro

- L'IMMOBILE È DI PROPRIETÀ O COMUNQUE IN DISPONIBILITÀ DELL'ENTE AFFIDANTE O DI ALTRI ENTI PUBBLICI
- L'IMMOBILE È DI PROPRIETÀ O COMUNQUE IN DISPONIBILITÀ DEL SOGGETTO ACCREDITATO

NOTE:

B) Progettazione servizio/intervento

7. Sviluppo comunitario come finalità del Servizio/Progetto

- SI'
- NO

8. Servizio complessivo reso attraverso azioni e progetti svolti da più soggetti in rete

- SI'
- NO

9. Capacità di scelta da parte del beneficiario

- Si anche con presenza di mediazione professionale
- NO

10. Livello di personalizzazione nella modalità di erogazione del servizio (sedi, orari...)

- ALTO
- BASSO

11. Isolabilità della prestazione (le prestazioni oggetto del servizio sono facilmente identificabili e definite)

- ALTA
- BASSA

12. Livello di ricettività

- Predeterminata e adeguata al bisogno
- Variabile in eccesso e difetto a seconda del bisogno

13. Tipologia attività/servizio

- ATTIVITA' CONSOLIDATA E STRUTTURATA
- ATTIVITA' TRADIZIONALE DA INNOVARE e/o SPERIMENTALE O INNOVATIVA

14. Apporto del territorio nelle diverse articolazioni ed espressioni nella gestione e sviluppo del progetto/servizio di WG

- RILEVANTE E NECESSARIO
- INDIRETTO E/O EVENTUALE

15. Presenza competitor

- SI'
- NO O MOLTO LIMITATA

16. Presenza di servizi a forte valenza identitaria con modello di intervento peculiari di complessa trasferibilità e standardizzazione

- SI'
- NO

NOTE:

C) Individuazione strumento

	PROCEDURE COLLABORATIVE		ACCREDITAMENTO LIBERO		PROCEDURE COMPARATIVE	
	CONT	CP	RV	A	CONC	
17. Livello di rispondenza dell'intervento ai bisogni della persona e del territorio						
• ELEVATO	CONT	CP	RV	A	CONC	
• LIMITATO (presenza bisogni scoperti)	CONT	CP	RV	A	CONC	
18. Livello di governo e controllo esercitato dall'Ente pubblico vs servizio						
• ELEVATO/ESCLUSIVO	CONT	CP	RV	A	CONC	
• LIMITATO (condivisione finalità coerente con la programmazione)	CONT	CP	RV	A	CONC	
19. Livello program.: possibilità di indiv. con precisione fabbisogni, risorse e modalità efficaci risposta						
• ELEVATO/TOTALE (servizio/intervento strategico e/o non differibile)	CONT	CP	RV	A	CONC	
• LIMITATO/DA INTEGRARE	CONT	CP	RV	A	CONC	
20. Partecipazione e coinvolgimento di beneficiari e familiari nella programmazione e gestione dei servizi						
• MEDIO - ALTO	CONT	CP	RV	A	CONC	
• MEDIO - BASSO	CONT	CP	RV	A	CONC	
21. Modello prevalente di servizio						
• PER PRESTAZIONI SINGOLE	CONT	CP	RV	A	CONC	
• PER PROGETTO COMPLESSIVO	CONT	CP	RV	A	CONC	
22. Stabilità del servizio nel tempo						
• Stabilità, regolarità e costanza della prestazione	R	CP	RV	A	CONC	
• Flessibilità, bisogno di modulabilità nel tempo e necessità di attivazione urgente di interventi o prestazioni	CONT	CP	RV	A	CONC	
23. Grado di Incidenza risorse pubbliche (escluse forme di compartecipazione beneficiari)						
• SUFFICIENTI PER LA REALIZZAZIONE TOTALE DEL PROGETTO	CONT	CP	RV	A	CONC	
• DA INTEGRARE CON RISORSE ESTERNE	CONT	CP	RV	A	CONC	
24. Modello contrattualizzazione EP - soggetto esterno						
• Soggetto esterno prevalentemente esecutore	CONT	CP	RV	A	CONC	
• Soggetto esterno - coprogettante	CONT	CP	RV	A	CONC	
Totale per tipologia						
NOTE:						

D) Applicazione dello strumento

25. Entità risorse

- SOTTO SOGLIA
- SOPRA SOGLIA

VARIABILI DI CONTROLLO AI FINI DELLA NORMATIVA SUGLI AIUTI DI STATO/SIEG – SINEG

Cfr. specifico diagramma di flusso, che sviluppa i seguenti passaggi da seguire nell'analisi dell'intervento socio assistenziale:

- a) presenza o meno di un'attività economica per l'eventuale qualifica di Servizio di interesse non economico generale (SINEG), ai sensi della normativa europea sugli aiuti di Stato;
- b) in caso di attività economica, presenza o meno di un aiuto di Stato (test VIST);
- c) in presenza di un aiuto di Stato, applicabilità o meno della disciplina europea sui Servizi di interesse economico generale (SIEG).

9. Glossario – Significato variabili

1. Fabbisogno servizio da parte Ente pubblico
<ul style="list-style-type: none">• Si riferisce all'entità della "domanda" di servizio che l'ente pubblico ha l'esigenza di soddisfare e quindi al volume di prestazioni e servizi che risultano necessari per corrispondere alle esigenze complessive. Le modalità di risposta richiamano alla voce "CONSISTENTE", nel caso di considerevole intervento pubblico nella soddisfazione del fabbisogno, e alla voce "LIMITATO" quando il fabbisogno del servizio oggetto di affidamento è limitato a poche situazioni.
2. Condizione di bisogno
<ul style="list-style-type: none">• Riguarda la condizione di bisogno dei beneficiari che il servizio intende contrastare e/o alleviare. La condizione di bisogno può essere GENERICA E DIFFUSA quando risulta comune ad un numero significativo di persone e/o target allargati, con limitata differenziazione nelle principali esigenze, oppure ISOLATA E SPORADICA quando interessa un numero limitato di potenziali beneficiari, con maggiori livelli di variabilità nelle condizioni e delle conseguenti risposte.
3. L'oggetto del servizio risponde al soddisfacimento dei soli livelli essenziali
<ul style="list-style-type: none">• La variabile pone il focus sul soddisfacimento dei bisogni essenziali. È prevista la risposta SI' quando l'oggetto del servizio corrisponde a quanto richiesto dalla normativa specifica in materia di livelli essenziali. A livello provinciale il riferimento è il Programma Sociale, le direttive e gli indirizzi di programmazione locale e provinciale. Quando l'oggetto del servizio riguarda livelli aggiuntivi, oppure servizi che non prevedono livelli essenziali la modalità di risposta è NO. La risposta affermativa determina per l'Ente pubblico un livello elevato di prescrittività, più limitato in caso di risposta NO.
4. Risorse umane impiegate: professionale e/o presenza volontariato
<ul style="list-style-type: none">• Relativamente alla modalità di gestione del servizio, indicare la risposta ESCLUSIVO E/O PREVALENTE APPORTO PROFESSIONALE nel caso di servizi nei quali, a causa dell'elevata complessità della condizione di bisogno e/o della tipologia di servizi e prestazioni attivate, prevale un approccio specialistico svolto da figure professionali, con assente o limitata presenza di funzioni svolte da profili non professionali. La modalità MIX PROFESSIONALE E VOLONTARIATO con FUNZIONI DISTINTIVE è applicata invece nei casi in cui occorre sviluppare una modalità di gestione mista, con la presenza nella gestione del servizio di cittadini, familiari e volontari con ruoli e compiti peculiari e integrativi rispetto a quelli professionali.
5. Dimensione territoriale e radicamento
<ul style="list-style-type: none">• Riguarda la localizzazione del servizio: si ha PREVALENZA DIMENSIONE LOCALE quando lo svolgimento del servizio avviene nel contesto di riferimento e di azione amministrativa dell'ente locale, presso sedi individuabili e/o presso il domicilio delle persone. Si attiva la modalità di risposta SERVIZIO DA ATTIVARE FUORI DAL CONTESTO LOCALE quando il servizio dovrà svolgersi in un territorio e contesto esterno (provinciale o extraprovinciale).
6. Verifica della situazione in relazione alla disponibilità/titolarietà delle strutture per i servizi residenziali, semiresidenziali e di accompagnamento al lavoro
<ul style="list-style-type: none">• Riguarda la problematica della proprietà/disponibilità dell'immobile. Nel caso sia di proprietà o in disponibilità dell'ente affidante, deve essere prevista un'autonoma procedura ad evidenza pubblica per la messa a disposizione dell'immobile ad Enti del Terzo settore oppure la gestione dello stesso deve rientrare nella procedura di affidamento del servizio. Nel caso in cui l'immobile sia di proprietà o in disponibilità del soggetto accreditato deve essere valutata l'opportunità di adottare strumenti di affidamento idonei a valorizzarlo.
7. Sviluppo comunitario come finalità del Servizio/Progetto
<ul style="list-style-type: none">• Indicare l'opzione SI' quando il servizio/progetto oggetto di affidamento ha come finalità prioritaria ed esplicita la promozione di reti comunitarie e/o l'attivazione di specifici progetti di sviluppo territoriale (cura dei luoghi, servizi di prossimità, promozione ecc...). Indicare NO negli altri casi.
8. Servizio complessivo reso attraverso azioni e progetti svolti da più soggetti in rete
<ul style="list-style-type: none">• La variabile pone l'attenzione sul modello di gestione del servizio da parte di uno o più soggetti. La risposta SI' riguarda progetti e iniziative che richiedono, per la loro realizzazione, il concorso effettivo, con funzioni e contributi specifici, di soggetti diversi per funzioni, per dimensioni ecc... In questo caso il contributo espresso da ciascun soggetto risulta individuabile e interconnesso a quello svolto dagli altri, andando a configurare un progetto complessivo di servizio organico e coerente. Indicare lo stato NO quando il servizio può essere svolto agevolmente da un unico soggetto, che, pur ricercando la collaborazione con possibili soggetti del territorio, detiene la titolarità e l'unitarietà della gestione.
9. Capacità di scelta da parte del beneficiario

<ul style="list-style-type: none"> Riguarda la possibilità e la capacità del beneficiario di esprimere la propria volontà e capacità di scelta rispetto alle decisioni, agli interventi che lo riguardano e alle modalità che predilige. La risposta SI' è verificata anche quando la capacità di scelta si esprime attraverso la mediazione professionale, quando risulta assente assegnare la modalità NO.
<p>10. Livello di personalizzazione nella modalità di erogazione del servizio (sedi, orari...)</p>
<ul style="list-style-type: none"> Con riferimento alla condizione di bisogno e alla tipologia di servizio, indicare la modalità ALTO quando sono richiesti livelli elevati di personalizzazione nelle modalità di erogazione del servizio. In presenza di bisogni facilmente soddisfabbili attraverso interventi standard o comunque caratterizzati da un elevato grado di stabilità, indicare la risposta BASSO.
<p>11. Isolabilità della prestazione (le prestazioni oggetto del servizio sono facilmente identificabili e definite)</p>
<ul style="list-style-type: none"> L'isolabilità della prestazione fa riferimento alla possibilità di demarcare agevolmente le singole prestazioni. È ALTA quando le prestazioni sono facilmente identificabili e definite. È BASSA quando il progetto di servizio si esprime in termini generali e le diverse attività e prestazioni risultano indefinite.
<p>12. Livello di ricettività</p>
<ul style="list-style-type: none"> La variabile è riferita allo stato della domanda del servizio e alla sua stabilità nel tempo. Il livello di ricettività è PREDETERMINATO E ADEGUATO AL BISOGNO quando il livello fissato in maniera stabile corrisponde al fabbisogno anche nel tempo e il livello stabilito in fase di progettazione risulta adeguato anche in fase di esecuzione. È VARIABILE IN ECCESSO E DIFETTO A SECONDA DEL BISOGNO quando si pone la necessità di programmare affidamenti che sappiano gestire quote di variabilità e flessibilità nel livello della domanda di quel determinato servizio e nei casi in cui è raggiunta la saturazione delle risorse disponibili con liste di attesa, graduatorie ecc...
<p>13. Tipologia attività/servizio</p>
<p>Indicare ATTIVITÀ CONSOLIDATA E STRUTTURATA nei casi in cui l'oggetto del servizio e le modalità di erogazione risultano rispondenti a quelle in corso, con livelli adeguati di soddisfazione dei beneficiari oltre che con efficaci ed efficienti modalità di gestione del servizio. In presenza di tipologie di intervento e servizio che richiedono una revisione delle modalità di risposta e nel caso di servizi non tradizionali, indicare la modalità ATTIVITÀ TRADIZIONALE DA INNOVARE e/o SPERIMENTALE O INNOVATIVA.</p>
<p>14. Apporto del territorio nelle diverse articolazioni ed espressioni nella gestione e sviluppo del progetto/servizio di WG</p>
<ul style="list-style-type: none"> Il punto di interesse riguarda la dimensione territoriale intesa nelle sue diverse articolazioni afferenti alla dimensione del welfare, ma non solo. Evidenziare RILEVANTE E NECESSARIO nel caso di interventi e servizi che, per la loro piena e positiva realizzazione, richiedono l'apporto significativo del territorio nella progettazione e gestione del servizio. Evidenziare la voce INDIRETTO E/O EVENTUALE per le tipologie di servizio nei quali l'apporto del territorio assume un ruolo indiretto e secondario.
<p>15. Presenza competitor</p>
<ul style="list-style-type: none"> A partire dalla tipologia di intervento e/o servizio da programmare, indicare la risposta SI' quando si riconosce una pluralità di potenziali soggetti gestori del servizio, applicare la risposta NO O MOLTO LIMITATA nei altri casi.
<p>16. Presenza di servizi a forte valenza identitaria con modello di intervento peculiari di complessa trasferibilità e standardizzazione</p>
<ul style="list-style-type: none"> Indicare SI' in presenza di servizi a forte valenza identitaria, che si caratterizzano per modelli di intervento peculiari, in certi casi, dotati di una propria teorizzazione e rete di aderenti. Questi elementi determinano una loro complessa trasferibilità e standardizzazione, in quanto poggiano sul "patrimonio" del soggetto in termini di rete, contatti, metodologie, legami con il territorio e con le persone. Indicare NO negli altri casi.
<p>17. Livello di rispondenza dell'intervento ai bisogni della persona e del territorio</p>
<ul style="list-style-type: none"> La valutazione riguarda lo stato degli interventi e delle risposte attive relativamente alle finalità e alla tipologia di servizio da progettare. Se la valutazione è generalmente positiva il livello di rispondenza è ELEVATO; se la valutazione evidenzia scarti, inefficienze, aree scoperte ecc, il livello di rispondenza è da considerarsi LIMITATO.
<p>18. Livello di governo e controllo esercitato dall'Ente pubblico vs servizio</p>
<ul style="list-style-type: none"> Si tratta di una variabile rilevante nella definizione della relazione tra ente pubblico e soggetti esterni, in quanto fa riferimento al livello di governo e controllo esercitato dall'Ente pubblico nei confronti del servizio. Indicare la voce ELEVATO/ESCLUSIVO nei casi in cui l'ente pubblico riconosca le condizioni e l'opportunità di esercitare un'azione di indirizzo significativa, selezionare la voce LIMITATO quanto l'ente pubblico si limita a riconoscere, condividere e sostenere le finalità del servizio/intervento svolto da altri soggetti.
<p>19. Livello programmazione: possibilità di individuare, con precisione fabbisogni, risorse e modalità efficaci risposta</p>
<ul style="list-style-type: none"> La variabile rimanda al livello di programmazione dell'ente pubblico. Nella misura in cui l'ente pubblico si colloca in una condizione di

significativa padronanza dell'ambito, con la conseguente capacità di individuare con precisione i fabbisogni, le risorse e le modalità efficaci di risposta, attraverso l'erogazione di servizi e interventi strategici e non differibili, indicare la voce ELEVATO/TOTALE, negli altri casi indicare la modalità LIMITATO/DA INTEGRARE.

20. Partecipazione e coinvolgimento di beneficiari e familiari nella programmazione e gestione dei servizi

- Si fa riferimento al livello di partecipazione e coinvolgimento dei beneficiari e dei loro familiari nella programmazione e gestione dei servizi. Nei casi in cui il coinvolgimento risulti significativo e finalizzato anche ad individuare funzioni e attività di gestione che possono essere svolte dagli interessati, lo stato della variabile è MEDIO – ALTO, nelle situazioni in cui il coinvolgimento e la partecipazione dei beneficiari e dei loro familiari risultino secondari e/o limitati a processi di consultazione e rappresentanza indicare la voce MEDIO – BASSO.

21. Modello prevalente di servizio

- Il modello prevalente di servizio si esprime nella modalità PER PRESTAZIONI SINGOLE quando l'organizzazione degli interventi avviene appunto per prestazioni rivolte a singoli destinatari, in una determinata condizione di bisogno. In questa circostanza il modello complessivo è la risultante della sommatoria di interventi rivolti a singoli beneficiari e non sono riscontrabili interventi rivolti ad una pluralità di soggetti. Il modello di servizio PER PROGETTO COMPLESSIVO si realizza mediante azioni complessive rivolte ad una pluralità di soggetti, riconoscendo nella valenza del gruppo e delle diverse attività previste una possibile modalità di risposta anche a bisogni individuali.

22. Stabilità del servizio nel tempo

- Riguarda la stabilità del servizio nel tempo. Quando è elevata indicare STABILITÀ, REGOLARITÀ E COSTANZA DELLA PRESTAZIONE, negli altri casi indicare FLESSIBILITÀ, BISOGNO DI MODULARITÀ NEL TEMPO E NECESSITÀ DI ATTIVAZIONE URGENTE DI INTERVENTI O PRESTAZIONI. Diversamente dalla variabile n. 11 (ricettività), che si applica al volume dell'affidamento nel suo complesso, la presente variabile si riferisce alle specifiche modalità di erogazione del servizio che, indipendentemente dalla ricettività e capienza complessiva del servizio, può richiedere flessibilità di intervento.

23. Grado di Incidenza risorse pubbliche (escluse forme di compartecipazione beneficiari)



- Il focus è orientato ad esplorare il quadro delle risorse necessarie per la realizzazione del servizio/intervento, con conseguenti necessità di ricercare o meno canali integrativi di finanziamento e/o di sostegno al servizio. In particolare, le risorse pubbliche a disposizione possono essere SUFFICIENTI PER LA REALIZZAZIONE TOTALE DEL PROGETTO oppure DA INTEGRARE CON RISORSE ESTERNE.

24. Modello contrattualizzazione EP - soggetto esterno

- Questa variabile evidenzia la tipologia di rapporto che si instaura tra Ente Pubblico e soggetto esterno, andando a determinare il conseguente modello di contrattualizzazione. Le opzioni individuate riguardano l'identificazione del SOGGETTO ESTERNO PREVALENTEMENTE ESECUTORE del servizio/intervento da realizzare, oppure di un SOGGETTO ESTERNO CO-PROGETTANTE.



Linee Guida in materia di co-programmazione di interventi socio-assistenziali



Indice Documento

	Pagina
1. <i>La co-programmazione nel Codice del Terzo settore</i>	3
2. <i>La co-programmazione nella legge provinciale sulle politiche sociali</i>	4
3. <i>Le fasi della procedura di co-programmazione</i>	5

1. La co-programmazione nel Codice del Terzo settore

L'art. 55 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, introduce nell'ordinamento nazionale l'istituto della co-programmazione, qualificandola come la sede deputata all'individuazione:

- a. dei bisogni da soddisfare;
- b. degli interventi necessari a tal fine;
- c. delle modalità di realizzazione di questi ultimi;
- d. nonché delle risorse (pubbliche e private) disponibili.

La co-programmazione, per il Codice del Terzo settore, è il procedimento cronologicamente e logicamente collegato agli eventuali successivi procedimenti di co-progettazione e di accreditamento, con i quali si procede all'affidamento dei servizi ed interventi oggetto dell'analisi effettuata nella co-programmazione.

Tutti e tre gli istituti della co-programmazione, della co-progettazione e dell'accreditamento sono esempi di "amministrazione collaborativa" e devono essere ispirati ai medesimi principi e criteri. Così si legge infatti al comma 1 dell'art. 55 CTS:

"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."

La co-programmazione dunque è un procedimento amministrativo a tutti gli effetti, caratterizzato da una forte componente di partecipazione da parte dei soggetti interessati, pubblici e privati, nonché dall'ineffabile garanzia dell'evidenza pubblica.

Di recente l'ANAC, nell'ambito della revisione delle linee guida n. 32/2016, cui si rinvia per un'attenta lettura dell'intero documento (ad oggi non ancora definitivo), prende in esame lo strumento della co-programmazione e lo armonizza con tutte le forme di affidamento di servizi sociali, comprese quelle previste dalla normativa sui contratti pubblici (v. punto 22). L'ANAC riconosce il ruolo proattivo e significativo degli enti del Terzo settore nella fase della programmazione degli interventi, ma pone all'attenzione delle pubbliche amministrazioni la necessità di prevedere idonee misure di prevenzione dei conflitti di interessi.

2. La co-programmazione nella legge provinciale sulle politiche sociali

La legge provinciale 27 luglio 2007, n. 13 (Politiche sociali nella provincia di Trento), pur non utilizzando espressamente il termine di “co-programmazione”, ne contiene in ogni caso i riferimenti normativi.

È da premettere che tutta la l.p. 13/2007 è caratterizzata da una forte componente partecipativa, presente in tutte le fasi di attuazione delle politiche sociali.

Nella programmazione sociale in generale (disciplinata dal Capo II), vi è già un adeguato livello di coinvolgimento e confronto con i soggetti attivi del sistema provinciale delle politiche sociali di cui all'art. 3 comma 3.

La programmazione sociale infatti è attuata in seno ad organi nella cui composizione sono rappresentati tutti i soggetti pubblici e privati interessati: il Comitato per la programmazione sociale (art. 11 l.p. 13/2007) per il programma sociale provinciale e i tavoli territoriali (art. 13 l.p. 13/2007) per i piani sociali di comunità.

In ogni caso anche la co-programmazione in senso stretto trova un suo specifico fondamento giuridico all'art. 3, comma 4 della l.p. 13/2007 che così prevede:

“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.”**

Anche nell'ordinamento provinciale, dunque, la co-programmazione è un procedimento amministrativo e, come tale, deve rispettare i principi e la disciplina contenuti nella l.p. 23/1992.

La co-programmazione è inoltre considerata dalla l.p. 13/2007 come una procedura distinta e specifica rispetto alla più generale programmazione sociale, o, meglio, si innesta in essa completandola e/o integrandola con riferimento a specifici bisogni ed interventi, supportando le amministrazioni nella pianificazione degli stessi, nonché fornendo elementi utili alla scelta dello strumento migliore per la loro gestione.

Al riguardo un possibile strumento di supporto per lo sviluppo del procedimento di co-programmazione è rappresentato dalle Linee Guida per la pianificazione e la scelta di modalità e strumenti di erogazione di interventi socio-assistenziali, in quanto esplorativo rispetto alle variabili rilevanti per la progettazione dell'intervento/servizio.

In sintesi, rispetto alla programmazione sociale, la co-programmazione declina gli indirizzi generali in chiave operativa, attraverso una procedura amministrativa specifica. A partire dalle finalità e prospettive individuate in sede di programmazione sociale, la co-programmazione, relativamente ad un ambito e/o bisogno specifico, sviluppa in maniera articolata e collaborativa, con gli enti del territorio e con altri soggetti ritenuti significativi, il contesto, gli obiettivi operativi, proponendo linee di intervento ritenute efficaci per incidere sul problema da affrontare.

Non è tuttavia da escludere un rapporto inverso tra programmazione sociale e co-programmazione: quest'ultima può anche attivarsi per affrontare una specifica problematica non presa in considerazione dal programma sociale provinciale o dai piani sociali di comunità, i quali, grazie al nuovo input, possono essere quindi successivamente adeguati ed aggiornati.

Nel paragrafo successivo verrà presentata la procedura della co-programmazione, sottolineando le condizioni da assicurare, nella garanzia della massima partecipazione, ascolto e trasparenza.

3. Le fasi della procedura di co-programmazione

Il procedimento di co-programmazione, quale istruttoria pubblica, indetta dall'amministrazione procedente, si articola nelle seguenti fasi:

1. determinazione di avvio formale del procedimento, con nomina del responsabile del procedimento e approvazione degli atti della procedura, tra cui lo schema di avviso;
2. pubblicazione dell'avviso;
3. gestione del tavolo di co-programmazione;
4. chiusura del procedimento.

Nello svolgimento del procedimento deve essere garantito il rispetto dei principi previsti dalla normativa vigente in materia di procedimento amministrativo e dunque in particolar modo quelli in materia di trasparenza e di prevenzione dei conflitti di interesse.

Di seguito alcune indicazioni operative relative alle singole fasi del procedimento di co-programmazione.

3.1. Determinazione a co-programmare

La co-programmazione, quale procedimento amministrativo, può essere ad iniziativa privata o pubblica.

Nell'iniziativa privata, i soggetti interessati possono presentare all'ente pubblico una proposta, corredata dalla documentazione ritenuta utile, con la quale viene chiesta l'attivazione di una procedura di co-programmazione.

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. Inoltre, come previsto dalla normativa sul procedimento amministrativo, in presenza di proposte manifestamente generiche, inconferenti, o, comunque, non ritenute di interesse pubblico per l'ente, l'amministrazione non è tenuta a formalizzare il provvedimento di rigetto.

Nell'atto formale di avvio della procedura, adottato dall'organo competente all'interno dell'ente, sono indicate le motivazioni in base alle quali l'ente pubblico intende ricorrere all'utilizzo dello strumento della co-programmazione.

Nel predetto atto di avvio del procedimento, oltre a quanto previsto dalla vigente disciplina in materia di procedimento amministrativo, sono altresì indicati:

- le finalità dell'ente;
- le aspettative conseguenti allo svolgimento del procedimento (ad es. raccolta informazioni e proposte utili ai fini della scelta dello strumento di gestione di un dato intervento, più in generale, di risposta ad un dato bisogno);
- l'esito finale del procedimento, che in ogni caso non si sostanzia nell'indizione di una procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento dell'attività e/o del servizio, oggetto di co-programmazione.

La determinazione approva lo schema di avviso ed il modello di domanda di partecipazione.

3.2. Pubblicazione dell'avviso

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

- finalità della procedura;
- oggetto della procedura;
- requisiti di partecipazione;
- procedura di svolgimento della co-programmazione;
- responsabile del procedimento e le modalità per la richiesta di chiarimenti;
- modalità di conclusione del procedimento.

Con riferimento all'oggetto del procedimento, l'avviso specifica gli ambiti rispetto ai quali i partecipanti al tavolo di co-programmazione possono formulare osservazioni nonché allegare documenti, studi, ricerche e quanto ritenuto utile per il soddisfacimento delle finalità parimenti indicate nell'avviso. Non saranno pertanto ritenute acquisibili agli atti meri contributi generici e/o ulteriori rispetto all'oggetto del procedimento.

Con riferimento ai requisiti di partecipazione, l'avviso – in adesione ai principi di proporzionalità, ragionevolezza e parità di trattamento – stabilisce le condizioni di ordine generale (capacità generale, di moralità e onorabilità) nonché l'esperienza minima, comprovabile dai partecipanti al tavolo di co-programmazione, pertinenti e correlati con l'oggetto del procedimento medesimo.

L'avviso può precisare che al tavolo di co-programmazione, oltre agli enti del Terzo settore (di seguito ETS), come definiti dall'art. 4 del Codice del Terzo settore, potranno partecipare gli altri soggetti indicati all'art. 3 della l.p. 13/2007, purché in possesso dei requisiti di partecipazione stabiliti dal medesimo avviso. In ogni caso l'amministrazione procedente, dopo la pubblicazione dell'avviso, invita alla sessione del tavolo di co-programmazione i membri del tavolo territoriale di cui all'art. 13 della l.p. 13/2007.

Da ultimo, con riferimento alle modalità di svolgimento del procedimento di co-programmazione, l'avviso, tenendo conto della specificità dell'oggetto del procedimento, indica la concreta articolazione della procedura (a titolo di esempio: organizzazione e gestione del tavolo, previsione di un'unica o più sessioni del tavolo, eventuale calendario delle sessioni, modalità di partecipazione degli stakeholder, con specifico riguardo all'invio di eventuali contributi: v. infra 3.3).

L'avviso può prevedere, ai fini della migliore gestione e governabilità del tavolo, la partecipazione di una sola persona in rappresentanza di un dato soggetto (legale rappresentante o altra persona munita di delega).

3.3. Gestione del tavolo di co-programmazione

Il tavolo può essere gestito direttamente dal responsabile del procedimento o da altro soggetto terzo indicato nell'avviso.

Per l'acquisizione degli elementi e dei contributi, si può ricorrere alle seguenti modalità, cumulative o alternative (da specificare nell'avviso):

- richiedere contributi scritti da inviare prima dell'avvio del tavolo, entro una determinata data;
- prevedere che i contributi scritti possano essere portati direttamente nella prima (o unica) sessione indicata nell'avviso;
- raccogliere nel corso della sessione (o delle diverse sessioni) contributi, purché scritti e sottoscritti dai proponenti.

Le operazioni e le attività del tavolo di co-programmazione sono debitamente verbalizzate a cura dell'amministrazione procedente.

Occorre inoltre precisare (nell'avviso e nella procedura complessiva) i seguenti aspetti:

- il materiale raccolto e i verbali sono assoggettati alla disciplina della trasparenza e sono pubblicati. Diversamente, in caso di accesso civico generalizzato, saranno comunque forniti al richiedente. Tale misura risulta necessaria per garantire il rispetto dei principi di trasparenza e di non discriminazione, in quanto evita che i soggetti partecipanti alla co-programmazione possano trovarsi, nella successiva fase dell'affidamento (in particolar modo se si fa ricorso a procedure concorrenziali), in una posizione di vantaggio competitivo nei confronti di altri potenziali interessati¹;
- ciascun partecipante dovrà firmare una declaratoria di responsabilità con riguardo alle informazioni acquisite nel corso dell'istruttoria e alla tutela della riservatezza;
- in caso di avvio della co-programmazione ad iniziativa privata, oppure nel caso in cui il contributo specifico proposto al tavolo contenga un progetto, il relativo proponente dovrà sottoscrivere una dichiarazione di esonero dell'ente pubblico da ogni responsabilità legata alla relativa proprietà intellettuale, nonché di consenso al trattamento e alla trasparenza del progetto medesimo.

3.4. Chiusura del procedimento

Il responsabile del procedimento redige una relazione motivata, descrivendo quanto è avvenuto al tavolo, e lui stesso, se competente, o il dirigente adotta una determinazione finale di chiusura in cui prende atto degli esiti dell'istruttoria, **senza adottare alcuna decisione** in merito alla scelta dello strumento per la gestione dell'intervento e per la risposta al bisogno, che rimane prerogativa dell'ente pubblico.

L'esito della co-programmazione, quale raccolta di contributi di scienza ed esperienza e di proposte, può in tal modo essere utilizzato a supporto della motivazione del successivo provvedimento che indica lo strumento di affidamento/finanziamento prescelto: la programmazione degli acquisti, la determinazione a procedere alla co-progettazione, la determinazione a contrarre ed altri ulteriori atti. Nel caso in cui l'amministrazione intenda discostarsi da quanto emerso dall'istruttoria di co-programmazione deve comunque evidenziarne puntualmente i motivi nel medesimo provvedimento, per non incorrere in un possibile vizio di sviamento di potere.

In conclusione, la co-programmazione può costituire uno strumento efficace per l'ente pubblico, prevenendo nel contempo i rischi di conflitti di interessi o di vantaggi competitivi, se vengono assicurati:

- tramite la procedura ad evidenza pubblica, il rispetto del principio di non discriminazione e parità di trattamento, dando la possibilità di partecipare a tutti i soggetti interessati, prevedendo quindi criteri di partecipazione ampi, in applicazione comunque del principio di proporzionalità e pertinenza;

- la massima trasparenza: esplicitando nella motivazione della determinazione a co-programmare in modo chiaro, preciso e concordante, l'oggetto e le finalità del tavolo e le modalità di svolgimento della procedura; assicurando una verbalizzazione dettagliata e veritiera di tutte le fasi della stessa; adottando un provvedimento conclusivo che ripercorra quanto avvenuto nelle varie fasi della procedura e prenda atto delle risultanze finali, senza assumere alcuna decisione in merito al bisogno oggetto dell'analisi e alla scelta della modalità di erogazione; motivando, nel successivo provvedimento di avvio della procedura di affidamento, con completezza, fondatezza, coerenza e logicità la scelta dello strumento di erogazione e dei motivi per cui si ritiene di accogliere quanto è emerso in sede di co-programmazione oppure dei motivi per cui si ritiene di discostarsene.

¹ Per ulteriori misure da adottare al fine di evitare il vantaggio competitivo dei partecipanti alla co-programmazione, in caso di ricorso a procedure concorrenziali, si può fare riferimento, per analogia, alle Linee guida ANAC n. 14 recanti "Indicazioni sulle consultazioni preliminari di mercato". Cfr. Anche il documento dell'ANAC recante Indicazioni in materia di affidamenti di servizi sociali.



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>	7
3. <i>Finalità della coprogettazione</i>	8
4. <i>La procedura</i>	9
5. <i>Stipula dell'accordo di collaborazione</i>	15
6. <i>Verifiche, rendicontazione delle attività coprogettate e valutazione</i>	16

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 cofinanziamento 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 legge provinciale 30 novembre 1992, n. 23 (legge provinciale sull'attività amministrativa 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, nel quale, tra il resto, non si 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 alla sola ipotesi di interventi innovativi e sperimentali, dall'altra ammette esplicitamente la possibilità che, negli altri casi, 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. Conclusa la fase della consultazione, nell'autunno 2019 l'ANAC ha pubblicato un nuovo documento, ad oggi non ancora definitivo, ma nel quale ha recepito parte delle osservazioni pervenute. 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. Si sottolineano in particolare i paragrafi 2, 3, 23 e 24, dai quali emerge un superamento dei limiti al ricorso allo strumento della coprogettazione evidenziati dal Consiglio di Stato.

Allo stato attuale dell'evoluzione giuridico normativa dell'istituto della coprogettazione, è possibile dunque 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 progetti innovativi e sperimentali o interventi e attività complesse**. 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, di sperimentaltà o di complessità;
 - l'**art.38** è utilizzabile per nuovi interventi o progetti, mai realizzati in precedenza.

In ogni caso, è da ritenere che la coprogettazione “pura” 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 interventi di **natura non economica**, ai sensi della normativa europea in materia di aiuti di Stato (v. art. 36 bis, comma 1 bis l.p. 13/2007).

Il rinvio del citato art. 14 della l.p. 13/2007 all'**art. 5 della legge provinciale 13 febbraio 1992, n. 8 (Valorizzazione e riconoscimento del volontariato)** va invece contemperato con quanto previsto al punto 19 del documento dell'ANAC in materia di affidamenti di servizi sociali a proposito delle convenzioni con le organizzazioni di volontariato.

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 o tariffe 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 procedente.

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 progetti, 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, sperimentali o complessi come sopra indicati, tenendo presente che tale disciplina ben potrà adattarsi ad attività qualificate come non economiche in senso euro-unitario, pur se non caratterizzate da innovatività.

Le presenti linee guida non hanno ad oggetto la procedura di coprogettazione finalizzata alla sola predisposizione del progetto (oggetto poi di una successiva e distinta procedura competitiva), né quella svolta ricorrendo all'integrazione tra la normativa specifica sulla coprogettazione e la 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;
- 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;
- legge provinciale 13 febbraio 1992, n. 8 (Valorizzazione e riconoscimento del volontariato).

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

Le fasi della coprogettazione si possono 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 responsabile del procedimento;
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 ad iniziativa privata o 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. Inoltre, come previsto dalla normativa sul procedimento amministrativo, 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. In ogni caso, il relativo proponente dovrà sottoscrivere una dichiarazione di esonero dell'ente pubblico da ogni responsabilità legata alla relativa proprietà intellettuale, nonché di consenso al trattamento e alla trasparenza del progetto medesimo.

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 responsabile del procedimento.

Inoltre la determina a coprogettare 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 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 intervento 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.

L'avviso, infine, potrà prevedere e disciplinare la partecipazione alla procedura anche di altri soggetti pubblici interessati, tra cui, ad esempio, Comuni, Azienda Provinciale per i Servizi Sanitari, Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona, Università, Scuole, ecc.

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 almeno uno dei soggetti partecipanti dovrà:
- essere in possesso 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 e per i quali non è richiesto in ogni caso l'accreditamento (v. pag. 9 del Catalogo, par. "L'attivazione di servizi non inclusi nel Catalogo dei servizi socio-assistenziali") 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 alternative procedurali

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 procedente 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 ultronei 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 2.1. e 2.2., 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.

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.

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 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. Nel caso in cui l'Amministrazione, a seguito del fallimento della procedura di coprogettazione, ritenga invece necessario ricorrere a procedure di affidamento di tipo concorrenziale, quali l'appalto o la concessione, deve adottare idonee misure atte ad evitare il vantaggio competitivo dei soggetti che hanno partecipato al tavolo, nel rispetto del principio di non discriminazione,

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.

evitando nel contempo di dover escludere la partecipazione dei soggetti che hanno precedentemente coprogettato. Una misura da adottare in via preventiva (da prevedere già nell'avviso in tutti i casi) consiste nella pubblicazione dei verbali dettagliati e veritieri di tutte le sedute del tavolo di coprogettazione, in modo da evitare che la conoscenza della problematica e la relativa visione dell'Amministrazione precedente, acquisite durante i lavori del tavolo, siano prerogativa esclusiva di chi ha partecipato a questa fase: in tal senso è utile far sottoscrivere a tutti i coprogettanti, fin dall'inizio della procedura, una specifica liberatoria. Per altre misure si può fare riferimento, per analogia, alle Linee guida ANAC n. 14 recanti "Indicazioni sulle consultazioni preliminari di mercato".

* * *

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 dell'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;
- il riferimento a quanto disposto dall'art. 32 della LP n. 2/2016 per quanto attiene al rispetto del contratto collettivo di lavoro da applicare al personale dipendente e alle clausole sociali limitatamente ai casi di passaggio di gestione da un soggetto ad un altro e, se compatibili, di riduzione o interruzione 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 verranno 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".

Linee Guida in materia di gestione degli interventi socio-assistenziali tramite corresponsione di rette, tariffe o voucher ai soggetti accreditati

Indice Documento

	Pagina
1. <i>Premessa e riferimenti normativi</i>	3
2. <i>Inquadramento giuridico</i>	5
3. <i>Procedura di scelta dei soggetti: formazione dell'elenco dei prestatori</i>	6
4. <i>Stipula della convenzione e gestione del servizio</i>	8
5. <i>Durata dell'efficacia dell'elenco e vigilanza</i>	10
6. <i>Clausola sociale</i>	11

1. Premessa e riferimenti normativi

Le presenti linee guida hanno ad oggetto la gestione degli interventi socio-assistenziali tramite la corresponsione di “voucher”, oppure di “rette” o “tariffe” ai soggetti accreditati.

In queste Linee Guida i termini di “retta”, “tariffa” o “voucher” vengono utilizzati indistintamente in quanto ne viene descritto il nucleo procedurale comune.

Il voucher puro peraltro si distingue dalle altre due modalità in quanto consiste nell’attribuzione non solo sostanziale ma anche formale di un sostegno economico agli utenti, da utilizzare in determinati servizi o interventi socio-assistenziali. Data la complessità e l’impatto di un simile sistema, si rinvia la trattazione delle relative specificità ad ulteriore approfondimento.

La retta e la tariffa consistono invece in un’attribuzione indiretta, solo sostanziale, di un sostegno economico agli utenti, in quanto è l’ente pubblico a surrogarsi nei loro confronti nel pagamento dello stesso: ciò che rileva (e che li accomuna al voucher puro) è che la scelta del soggetto prestatore del servizio, come verrà meglio spiegato di seguito e salvo eccezioni, è comunque imputabile all’utente. La retta o la tariffa sono pertanto dei voucher in senso lato e si differenziano per il fatto che il termine “retta”, nel linguaggio comune, viene utilizzato con riferimento ai servizi residenziali o semiresidenziali, mentre la tariffa si riferisce in genere a servizi fuori struttura.

Il sistema delle “rette” o “tariffe” non costituisce di per sé una novità nell’ambito delle politiche sociali della Provincia Autonoma di Trento, ma richiede di essere aggiornato in ragione dei mutamenti del quadro normativo di riferimento. Esso infatti è stato utilizzato dagli enti territoriali competenti per la gestione di alcuni servizi residenziali e semiresidenziali in strutture autorizzate al funzionamento sulla base della previgente legge provinciale 12 luglio 1991, n. 14 – recante l’ordinamento dei servizi socio-assistenziali in Provincia di Trento, abrogata a decorrere dal 1° luglio 2018 – da parte di soggetti iscritti nel registro degli idonei al convenzionamento previsto dall’art. 39 della medesima legge provinciale.

Dal punto di vista finanziario, tale sistema di gestione trovava riferimento normativo nell’art. 38 bis della l.p. 14/1991, laddove quest’ultimo prevedeva l’*“individuazione di corrispettivi unitari per giornata di frequenza o prestazione”* (ossia le rette o tariffe stabilite per i servizi a misura).

A partire dal 1° luglio 2018, il nuovo riferimento normativo della modalità di gestione dei servizi socio-assistenziali che qui rileva è rappresentato dall’articolo 22, comma 3, lett. b) della legge provinciale 27 luglio 2007, n. 13 (Politiche sociali nella provincia di Trento), che così recita:

“Art. 22

Modalità di erogazione delle prestazioni

(...)

3. Gli enti locali e la Provincia assicurano l'erogazione degli interventi socio-assistenziali mediante:

(...)

*b) l'affidamento diretto dei servizi secondo modalità non discriminatorie a **tutti i soggetti accreditati** ai sensi dell'articolo 20 che ne facciano richiesta, anche mediante l'utilizzo di buoni di servizio;”*

Dalla norma citata si ricavano alcuni principi cardine:

- l’accreditamento costituisce una condizione necessaria – ma non sufficiente – per erogare il servizio per conto dell’amministrazione e a carico di quest’ultima;
- affinché tale modalità di affidamento sia considerata alternativa a quelle disciplinate dalla normativa sui contratti pubblici, **non deve in alcun modo essere prefissato un contingente di soggetti prestatori** (v. 114° considerando alla Direttiva 2014/24/UE);

- nel caso in cui sia necessario ricorrere all'utilizzo di tale sistema di gestione con un numero ristretto e predefinito di soggetti, è necessario applicare la normativa sui contratti pubblici in combinato disposto con l'art. 22, comma 3, lett. c) e comma 5 della l.p. 13/2007, in virtù di quanto previsto dall'art. 30 della legge provinciale 9 marzo 2016, n. 2 (legge provinciale di recepimento delle direttive europee in materia di contratti pubblici 2016): tale modalità competitiva di affidamento, riconducibile all'appalto o alla concessione a seconda del grado di rischio operativo trasferito ai prestatori, esula dalle presenti linee guida;
- l'ambito di applicazione oggettivo della norma è rappresentato da tutti gli interventi socio-assistenziali, con la conseguenza che, a differenza del sistema previgente, la gestione tramite rette, tariffe o voucher può trovare applicazione – sulla base di valutazioni di opportunità rimesse al singolo ente affidante – anche in relazione a servizi diversi da quelli erogati in strutture residenziali o semiresidenziali.

2. Inquadramento giuridico

Possiamo ricondurre la modalità di affidamento descritta dall'art. 22, comma 3, lett. b) a quella descritta dall'ANAC nel documento non ancora definitivo recante "Indicazioni in materia di affidamenti di servizi sociali", come modificato a seguito delle osservazioni pervenute in sede di consultazione, Parte IV (Gli istituti previsti dal Codice del Terzo settore e dalla normativa speciale), n. 21 (L'autorizzazione e l'accreditamento degli organismi del terzo settore).

Rispetto ai vari modelli descritti dall'ANAC al punto 21.3, quello provinciale si colloca nell'ambito dell'accreditamento libero.

Tale modalità di erogazione dei servizi sociali – pur rispettando i principi fondamentali dell'evidenza pubblica – si distingue dall'appalto in quanto:

1. la gestione del servizio tramite la corresponsione di rette, tariffe o voucher non assicura un volume prestabilito di prestazioni agli operatori, in quanto queste ultime vengono corrisposte solamente nel caso di effettiva fruizione dei servizi da parte degli utenti (non si paga il "vuoto per pieno", con la conseguenza che l'operatore rimane esposto al "rischio di domanda");
2. le rette, le tariffe e i voucher – predeterminati – possono assicurare al massimo l'integrale copertura dei costi, ma non anche un margine di utile al gestore del servizio;
3. l'acquisto del servizio avviene sì tramite risorse pubbliche, ma sulla base di una scelta – guidata, ma tendenzialmente libera – dell'utente, il vero beneficiario e destinatario delle risorse medesime.

Per quel che riguarda la determinazione delle rette, delle tariffe o dei voucher si rimanda ai criteri individuati in applicazione di quanto previsto dall'art. 23, comma 6 della l.p. 13/2007, nonché agli stralci del programma sociale provinciale.

Quanto alla scelta dell'erogatore del servizio preme invece osservare brevemente quanto segue.

Ferma restando la presa in carico unitaria, l'accertamento dello stato di bisogno, e il dovere dei servizi sociali di predisporre un piano individualizzato di assistenza sulla base di un'analisi delle esigenze del singolo utente (artt. 16 e 17 l.p. 13/2007), è bene ricordare che quest'ultimo rimane libero di scegliere l'operatore cui rivolgersi. Tale aspetto comporta la necessità di un'accettazione formale – o comunque di un assenso – dell'assistito rispetto al piano individualizzato predisposto in suo favore dagli assistenti sociali.

Tale precisazione, che non mira a disconoscere il ruolo di guida e intermediazione svolto dagli assistenti sociali nell'indicazione degli operatori più idonei a erogare le prestazioni sociali a favore dell'assistito (il quale è solo di rado in grado di effettuare tale scelta in modo del tutto autonomo), è finalizzata a ricordare come la scelta dell'operatore debba essere imputata – da un punto di vista giuridico – all'utente¹. Ciò assicura, nel complesso, la concorrenzialità del sistema e quindi la compatibilità della gestione a retta o tariffa, oltre che a voucher dei servizi sociali con il principio di parità di trattamento degli operatori.

L'ente pubblico, quindi, non affida (ossia non appalta) all'esterno l'intera gestione di un servizio, ma, attraverso la preselezione garantita dall'accreditamento a livello provinciale e dalla formazione di elenchi a livello locale (su cui si veda il seguente punto 3) indica i soggetti ritenuti più idonei ad assicurare determinati standard di gestione e di offerta dei servizi sociali in favore degli utenti che ha in carico e che di volta in volta orienterà, a seconda del progetto individualizzato.

¹ Il sistema è comunque compatibile con possibili limitazioni della capacità di scelta delle persone, nelle situazioni di incapacità di intendere e di volere dell'utente e con gli invii in struttura disposti dall'autorità giudiziaria.

3. Procedura di scelta dei soggetti: formazione dell'elenco dei prestatori

Come anticipato al punto 1, il presupposto per il ricorso alla gestione dei servizi sociali tramite la corresponsione di rette, di tariffe o di voucher è rappresentato dall'accREDITAMENTO provinciale previsto dall'art. 20 (l.p. 13/2007) e disciplinato nel dettaglio dal regolamento approvato con D.P.P. 9 aprile 2018, n. 3-78/Leg. (di seguito regolamento) e dai suoi allegati.

Ai sensi dell'art. 8, commi 1 e 2 della l.p. 13/2007, l'ordinamento provinciale – come avviene in altre regioni – distingue tra l'ente accreditante (la Provincia) e gli enti affidanti (le Comunità di valle/Territori), ad eccezione di quegli interventi ancora in carico alla Provincia. In altre regioni entrambe le competenze sono invece accorpate in capo al medesimo ente pubblico (ad esempio i Comuni).

Il riparto di competenze previsto dall'ordinamento provinciale comporta – per la modalità di gestione dei servizi sociali qui presa in considerazione – l'instaurazione di un sistema caratterizzato da un duplice filtro:

1. l'accREDITAMENTO provinciale;
2. l'istituzione di una pluralità di elenchi (specifici per servizio/intervento da parte degli enti affidanti che costituisce una sorta di "accREDITAMENTO di secondo livello", sempre comunque libero.

Più precisamente:

1. L'accREDITAMENTO, rilasciato dalla Provincia in relazione ad aggregazioni funzionali specifiche o a intere aree di intervento (art. 6 del regolamento) oppure alle particolari tipologie di servizi previste dall'art. 8 del regolamento (v. infra nota 2), assicura che i soggetti erogatori siano in grado di offrire all'utente dei servizi socio-assistenziali di qualità, tesi al miglioramento continuo della risposta al bisogno e *"volti alla promozione di un contesto sociale inclusivo e favorevole, per aumentare il benessere e l'autonomia personale e per rafforzare la coesione sociale e agevolare lo sviluppo del territorio"* (art. 31, comma 1, l.p. 13/2007). Esso si configura come libero, in quanto viene rilasciato a tutti i soggetti che ne facciano richiesta (enti del Terzo settore e APSP), purché siano in possesso dei requisiti previsti dall'allegato 2 del regolamento n. 3-78/Leg./2018, indipendentemente da una valutazione dei fabbisogni o da un parere programmatico (art. 20, comma 1 della l.p. 13/2007).
2. Ciascun ente affidante dovrà poi ulteriormente selezionare, dopo questa prima scrematura, quei soggetti accreditati disponibili a svolgere un determinato servizio/intervento previsto nel Catalogo dei servizi socio-assistenziali di cui all'art. 3 del regolamento, di seguito Catalogo. Dal momento che l'accREDITAMENTO rilasciato dalla Provincia ha carattere generale e si ferma ad un livello più alto, è necessario renderlo più specifico attraverso due ulteriori passaggi:
 - a) il primo è ancora in capo alla Provincia ed è la stipula della convenzione prevista dall'art. 23, comma 6 della l.p. 13/2007 e dall'art. 9 del regolamento, la quale contiene i criteri **generali** di svolgimento del servizio e il valore della relativa retta, tariffa o voucher;
 - b) il secondo è in capo all'ente affidante competente, che potrà introdurre ulteriori elementi caratterizzanti il servizio/intervento (criteri **specifici** di svolgimento del servizio) sulla base delle esigenze legate alle specificità del territorio di riferimento come verrà ulteriormente specificato nel prosieguo.

L'ente affidante dovrà formalizzare tali scelte innanzitutto nel piano sociale di comunità (art. 12, l.p. 13/2007), ove presente - avvalendosi eventualmente del supporto fornito da una procedura di co-programmazione (v. specifiche linee guida provinciali) - per poi procedere, previo avviso pubblico, a formare e approvare un **elenco di prestatori** specifico per categoria di servizio/intervento.

L'iscrizione in tali elenchi (così come la semplice sottoscrizione di convenzioni con l'ente affidante, sulla quale si tornerà *infra* al punto 4) non conferisce agli operatori il diritto di pretendere alcun corrispettivo, essendo la corresponsione di rette, tariffe o voucher subordinata all'effettiva erogazione dei servizi.

Gli elenchi, inoltre, potranno rappresentare un riferimento – ulteriore rispetto all'accreditamento – per l'acquisto di servizi di qualità da parte dei cittadini che intendano utilizzare risorse economiche proprie per prestazioni diverse o ulteriori rispetto a quelle previste dai piani individualizzati di assistenza, o per acquisti effettuati da soggetti non in carico ai servizi sociali degli enti affidanti.

Oltre all'accreditamento provinciale e alla sottoscrizione della specifica convenzione ex art. 23, comma 6 della l.p. 13//2007 (che stabilisce i criteri **generali** di svolgimento del servizio), i **criteri specifici** di svolgimento del servizio da inserire nell'avviso pubblico per la formazione dell'elenco sono, a titolo esemplificativo:

- radicamento territoriale e utilizzo delle risorse sociali della comunità di riferimento al fine di promuovere l'inclusione sociale degli utenti;
- la previsione di modalità di partecipazione degli utenti e dei loro familiari alla gestione e alla valutazione del servizio, nonché il rispetto dei diritti degli utenti riconosciuti da convenzioni internazionali, da disposizioni a tutela dei consumatori e dalle carte dei servizi;
- ove necessario in relazione all'intervento da realizzare, un tasso di turn-over del personale contenuto, in modo da tutelare la continuità assistenziale, salvo cause di forza maggiore;
- in caso di servizi residenziali o semi-residenziali, nei quali la struttura viene messa a disposizione dal soggetto accreditato, che la stessa sia ubicata nell'ambito territoriale di riferimento, per assicurare la maggiore prossimità possibile al contesto di vita degli utenti, in un'ottica inclusiva.

Infine, dovranno essere richiesti i requisiti di moralità elencati nell'art. 80 del d.lgs. 50/2016 (Codice dei contratti pubblici), che solo parzialmente sono assicurati dall'accreditamento provinciale.

L'elenco dovrà essere costantemente aggiornato sia con l'aggiunta dei soggetti che si accreditano e che richiedono, dimostrando di possedere i requisiti, l'iscrizione successivamente alla sua prima formalizzazione, sia con la cancellazione di quelli che decadono dall'accreditamento (artt. 12, 16 e 17 del regolamento) e dall'iscrizione per il mancato rispetto dei **criteri specifici** di svolgimento del servizio o per valutazioni negative ai sensi dell'art. 23, comma 5 della l.p. 13/2007.

4. Stipula della convenzione e gestione del servizio

4.1 Stipula della convenzione

Il rapporto che si instaura tra ciascuno dei soggetti accreditati iscritti negli elenchi e l'ente pubblico che ha in carico gli utenti del servizio in questione è disciplinato – per gli elementi ulteriori rispetto a quelli già oggetto della convenzione ex art. 23, comma 6 della l.p. 13/2007, che andrà espressamente richiamata nell'avviso pubblico – da una **convenzione** (ai sensi dell'art. 23, comma 1, l.p. 13/2007), la cui eventuale stipulazione avverrà a seguito dell'approvazione dell'elenco stesso e, per le iscrizioni successive, a seguito del suo aggiornamento.

Pur prevedendo obblighi in capo ad entrambe le parti, la convenzione non è un contratto sinallagmatico (ossia a prestazioni corrispettive), ma costituisce un accordo contrattuale volto a disciplinare i rapporti giuridici (compiti, responsabilità, durata del rapporto) ed economici (modalità e tempi di corresponsione della retta, tariffa o voucher, modalità di verifica e controllo) tra ente pubblico e operatori sociali.

Più precisamente, la sottoscrizione della convenzione comporta:

- per l'ente prestatore: l'obbligo di erogare le prestazioni agli utenti che ne facciano richiesta alle condizioni previste dalla convenzione stessa, anche ai fini del mantenimento dell'iscrizione nell'elenco (mantenimento dei requisiti dimostrati al momento dell'iscrizione, valutazioni positive ai sensi del Capo IV della l.p. 13/2007);
- per l'ente pubblico: l'obbligo di corrispondere la retta o la tariffa o il voucher, a fronte dell'effettiva erogazione del servizio all'utente (e della presentazione della relativa fattura). Peraltro, al fine di evitare che le assenze temporanee dell'utente causino dei disservizi, la convenzione dovrà comunque prevedere la corresponsione della retta, della tariffa o del voucher anche nei giorni di assenza, pur se in misura ridotta, come indicato nello specifico stralcio del programma sociale provinciale vigente.

4.2 Gestione del servizio

L'ente pubblico – attraverso l'assistente sociale che predispose il progetto individualizzato di assistenza – dovrà di volta in volta indicare all'utente preso in carico uno o più enti prestatori cui rivolgersi².

Ove le prestazioni previste dal progetto individualizzato e le esigenze dell'utente possano essere soddisfatte unicamente dall'offerta di un solo soggetto gestore (ad esempio tenendo anche conto della prossimità territoriale al contesto di vita dell'utente, e delle disponibilità in quel dato momento degli enti fornitori), l'indicazione all'utente – e di conseguenza la scelta di quest'ultimo – sarà univoca e diretta.

Se invece dovessero risultare idonei a quelle specifiche esigenze di assistenza una pluralità di operatori iscritti nell'elenco, l'assistente sociale dovrà indicarli tutti, eventualmente orientando l'utente attraverso l'indicazione delle peculiarità delle prestazioni offerte dai diversi operatori, e di regola osservando un sistema di rotazione (per prestazioni analoghe) – ciò a garanzia della trasparenza e del principio di non discriminazione.

Per entrare più nel dettaglio di questa gestione, si propone, a titolo di esempio, la seguente modalità di utilizzo dell'elenco degli enti prestatori:

² Come precisato al punto 2 delle presenti linee guida, la scelta del gestore rimane libera ed è giuridicamente imputabile all'utente, anche quando nella scelta si esercita un'intermediazione professionale.

1. ove possibile, in caso di richiesta diretta agli enti prestatori, l'utente (non in carico ai servizi sociali) sceglierà autonomamente tra tutti i soggetti dell'elenco quello con cui sottoscrivere un piano di intervento per sé o per un proprio familiare. Ciò gli consente di godere delle garanzie di controllo della qualità offerte dall'ente pubblico e usufruire dell'applicazione del prezzo concordato dall'ente pubblico per le prestazioni da effettuare;
2. l'utente preso in carico dal servizio sociale e in grado di scegliere, sceglierà direttamente il soggetto erogatore all'interno dell'elenco di riferimento;
3. qualora l'utente non sia in grado di scegliere, la scelta verrà effettuata dal genitore o da un altro familiare che ne ha la potestà, oppure dal tutore o dall'amministratore di sostegno;
4. in presenza di un provvedimento dell'Autorità Giudiziaria e per particolari e specifici servizi urgenti e/o temporanei, nonché in tutti i casi in cui non sia possibile effettuare la scelta come previsto al punto 3, l'assistente sociale che ha in carico il caso sceglierà l'ente prestatore adeguato, in considerazione degli interventi da effettuare, tenendo conto del principio della territorialità e della continuità assistenziale, se pertinenti, nonché del criterio della rotazione degli enti iscritti nell'elenco. Il principio della continuità assistenziale è inoltre prioritario nel caso in cui l'utente, al momento della formazione dell'elenco, sia già in carico presso uno degli enti prestatori iscritti.

All'elenco degli enti prestatori possono altresì accedere anche utenti inviati da altri enti locali, previo accordo con l'ente che ha approvato l'elenco e ferma restando la competenza in capo all'inviante circa il pagamento della retta, della tariffa o del voucher.

5. Durata dell'efficacia dell'elenco e vigilanza

Gli elenchi – in quanto costantemente aggiornati – potrebbero in linea teorica avere un'efficacia illimitata nel tempo, fatta salva l'eventuale rivalutazione dell'interesse pubblico da parte dell'ente affidante, che potrà, ad esempio, decidere di cambiare strumento di gestione e finanziamento di quel dato servizio.

Tuttavia l'ente affidante può ritenere maggiormente rispondente all'interesse pubblico prevedere una durata pluriennale limitata, al termine della quale si riserva la possibilità di riapprovare l'elenco, tramite un nuovo avviso pubblico, anche per garantire l'aggiornamento continuo dei **criteri specifici** di svolgimento del servizio rispetto alle nuove esigenze e ai nuovi bisogni.

Allo scopo di assicurare il rispetto dei livelli qualitativi richiesti dall'accREDITAMENTO e dall'iscrizione nell'elenco, acquisiscono particolare rilevanza le funzioni di **vigilanza**.

Esse sono esercitate:

- dalla Provincia, con riferimento al mantenimento dei requisiti dell'accREDITAMENTO (ai sensi dell'art. 21, l.p. 13/2007 e dell'art. 14 del regolamento);
- degli enti che hanno approvato gli elenchi, in relazione ai **criteri specifici** di svolgimento del servizio stabiliti nell'avviso pubblico e specificati nelle convenzioni;
- dagli utenti, sotto forma di controllo diffuso (ai sensi dell'art. 15 del regolamento, in base al quale si rivela opportuno un potenziamento dei meccanismi di rilevamento della *customer satisfaction*).

Parimenti importante, ai fini del completamento dell'impianto, è l'avvio da parte di ciascun ente locale competente del sistema di valutazione dei servizi/interventi previsto dal più volte citato Capo IV della l.p. 13/2007. 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".

6. Clausola sociale

Nel caso in cui, per un qualsiasi motivo, un soggetto prestatore apra una procedura per licenziamenti collettivi, interrompa l'attività, venga cancellato da un elenco o nel caso in cui non possa esservi inserito (ad es. nella procedura di formazione di un nuovo elenco sostitutivo del precedente), si applicano per analogia le procedure previste in caso di cambio di gestione di appalto di servizi e disciplinate dall'articolo 32, comma 2 della l.p. 2/2016.

In particolare, entro quindici giorni dalla comunicazione dell'interruzione dell'attività, della cancellazione o del mancato inserimento nell'elenco, l'ente affidante convoca i soggetti iscritti al medesimo elenco e le organizzazioni sindacali provinciali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, con le rappresentanze sindacali aziendali e le rappresentanze sindacali unitarie, se presenti, per effettuare un esame congiunto dei possibili effetti occupazionali e valutare la possibilità di avviare un percorso finalizzato alla promozione della stabilità occupazionale e del livello retributivo complessivo del personale fino ad allora impiegato nel soggetto che interrompe l'attività, che viene cancellato o che non viene inserito nell'elenco e attualmente disoccupato o a rischio di disoccupazione.

L'esito del confronto viene registrato in un verbale.

**Linee Guida
in materia di contributi a sostegno
dell'offerta di servizi sociali**

Indice Documento

	Pagina
<i>Premessa e inquadramento giuridico generale</i>	3
A) <i>I contributi per la realizzazione di interventi e progetti previsti dalla legge provinciale sulle politiche sociali 2007</i>	8
1. <i>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</i>	8
2. <i>Art. 37 della l.p. 13/2007: sostegno di attività private di promozione sociale</i>	10
3. <i>Art. 38 della l.p. 13/2007: contributi per progetti di attività innovative e sperimentali</i>	10
B) <i>I contributi previsti dalla legge provinciale sul volontariato</i>	12

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 "contitolarietà" della funzione di realizzazione delle politiche a tutti i livelli.

Questa contitolarietà 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 limita eventualmente a coprire parte dei costi."*¹

La differenza tra contributo e corrispettivo viene inoltre così chiarita nel punto 218 del Documento di lavoro dei servizi della Commissione Europea del 29 aprile 2013 (Guida relativa all'applicazione ai servizi di interesse economico generale, e in particolare ai servizi sociali di interesse generale, delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato, di appalti pubblici e di mercato interno):

"Le norme relative agli appalti pubblici sono applicabili a partire dal momento in cui esiste un obbligo di fornire un servizio specifico, ricevendo in cambio un corrispettivo indipendentemente dall'obiettivo d'interesse generale del servizio. Il semplice finanziamento di un'attività, di norma legato all'obbligo di rimborsare gli importi percepiti se non sono utilizzati per gli scopi previsti, non rientra invece di norma nel campo di applicazione della normativa in materia di appalti pubblici.

La qualificazione giuridica di un contratto come appalto pubblico o come concessione nel diritto dell'UE deve essere stabilita sulla base delle nozioni di appalto pubblico e di concessione definite dalle direttive in materia (in particolare dalla direttiva 2004/18/CE), indipendentemente dalla qualificazione giuridica attribuita al contratto dal diritto nazionale.

Un contratto può rientrare nel campo di applicazione delle definizioni di appalto pubblico di servizi o di concessione quando:

a) il contratto ha lo scopo di soddisfare esigenze definite in precedenza dall'autorità pubblica nell'ambito delle sue competenze;

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.

- b) le caratteristiche e le modalità di esecuzione del servizio sono determinate dall'autorità pubblica;
 - c) il contratto prevede una remunerazione del servizio (pagamento di un prezzo o attribuzione di un diritto di gestire il servizio remunerato con un canone dovuto dagli utenti);
 - d) l'autorità pubblica prende l'iniziativa di cercare un fornitore al quale affidare il servizio;
 - e) il contratto punisce il mancato adempimento degli obblighi contrattuali, per garantire che il servizio affidato a terzi sia prestato correttamente in modo da rispondere alle esigenze dell'autorità pubblica (penali, indennizzi e così via).
- I criteri summenzionati servono a determinare se l'oggetto del contratto consiste effettivamente nella prestazione di un servizio con pagamento di un corrispettivo."

L'ANAC, nel recente documento non ancora definitivo recante "Indicazioni in materia di affidamenti di servizi sociali", pubblicato a seguito della fase della consultazione pubblica conclusasi nell'estate del 2019, nel descrivere le fattispecie estranee al codice dei contratti pubblici, si sofferma sul concetto di gratuità quale assenza di corrispettivo, richiamando il tal senso la giurisprudenza della Corte di Giustizia. Si riporta di seguito il passaggio del documento che qui interessa:

"2. Le fattispecie estranee al codice dei contratti pubblici

2.1 *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 e, quindi, al codice dei contratti pubblici. Ciò accade allorché si verificano, alternativamente, i seguenti presupposti:*

- a. *la procedura disciplinata dal diritto interno non abbia carattere selettivo, come nel caso delle procedure di co-programmazione e/o co-progettazione nonché delle procedure di autorizzazione e accreditamento, aperte a tutti gli operatori che chiedano di partecipare, senza che sia stato previamente individuato un numero o un contingente prefissato;*
- b. *non tenda, neppure prospetticamente, all'affidamento di un servizio sociale. Non rientrano nel caso di specie e sono quindi assoggettate al codice dei contratti pubblici le procedure di co-progettazione finalizzate alla gestione o alla co-gestione a titolo oneroso di un servizio sociale;*
- c. *la procedura disciplinata dal diritto interno miri all'affidamento ad un ente di diritto privato di un servizio sociale ma lo stesso sia svolto a titolo integralmente gratuito ossia in assenza di un corrispettivo. Come chiarito dalla Corte di Giustizia, occorre che non siano perseguiti obiettivi diversi da quelli di solidarietà sociale e che non sia tratto alcun profitto dalle prestazioni rese. Tale condizione si verifica quando è previsto il solo rimborso dei costi, variabili o fissi, necessari per fornire le specifiche prestazioni. Sono estranee all'applicazione del codice dei contratti pubblici le concessioni di beni a titolo gratuito sottoscritte in applicazione dell'articolo 48 del D.lgs. 6/9/2011 n. 159 aventi ad oggetto i beni confiscati alla criminalità organizzata. Affinché si tratti di una concessione di beni e non di servizi occorre che, nel rapporto sinallagmatico, la prestazione di un servizio alla collettività, seppur sussistente, non rivesta carattere prevalente."*

Altri spunti vengono invece offerti della Corte di Conti, Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia, nel parere n. 146 del 17 aprile 2019. Si evidenzia il seguente passaggio:

"tra le molteplici forme di sostegno all'associazionismo locale l'elemento che connota, nell'ordinamento giuscontabile, le contribuzioni ammesse (...) è lo svolgimento da parte del privato di un'attività propria del Comune in forma sussidiaria. L'attività, pertanto, deve rientrare nelle competenze dell'Ente locale e viene esercitata, in via mediata, da soggetti

privati destinatari di risorse pubbliche piuttosto che (direttamente) da parte di Comuni e Province, rappresentando una modalità alternativa di erogazione del servizio pubblico”.

Per distinguere il contributo dal corrispettivo, la Corte dei Conti precisa infine che:

“quando un’amministrazione pubblica agisce ai sensi dell’articolo 12 della legge n. 241/1990 si faccia riferimento a contributi non aventi la natura di corrispettivi, a differenza, invece, di quando agisce in base al codice dei contratti pubblici, di cui al d.lgs. n. 50/2016 (vd. Agenzia delle entrate, circolare 34/E del 21 novembre 2013, in cui si evidenzia che, nelle ipotesi di cui all’art. 12 della legge n. 241/1990, l’amministrazione pubblica più che prevedere il rispetto di accordi contrattuali sinallagmatici di natura corrispettiva - che non è possibile perché tali somme non sono così qualificabili - prevede meccanismi di controllo, ad esempio semplificativo, sulla corretta rendicontazione)”

*** **

La qualifica di sovvenzione/contributo deve essere espressamente riconosciuta dalla legge² e i relativi procedimenti e provvedimenti sono soggetti ai principi fondamentali dell’attività amministrativa di cui agli artt. 3 e 97 della Costituzione, all’art. 2 (criteri di semplicità, economicità, efficacia, imparzialità, pubblicità, trasparenza) e all’art. 19 (principio di predeterminazione dei criteri per l’attribuzione di vantaggi economici) della legge provinciale 30 novembre 1992, n. 23, corrispondenti agli artt. 1 e 12 della L. 241/1990.

Deve inoltre essere osservato quanto previsto:

- dall’art. 26 del D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33, che impone la pubblicazione degli atti con i quali sono determinati i criteri e le modalità cui le amministrazioni devono attenersi per la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e per l’attribuzione di vantaggi economici, di qualunque genere, a persone ed enti pubblici o privati, nonché la pubblicazione dei singoli atti di concessione, laddove di importo superiore a mille euro; infine, che le ipotesi di pubblicazione previste dall’articolo 26 del decreto legislativo n. 33/2013 costituiscano “condizione legale di efficacia dei provvedimenti che dispongono concessioni e attribuzioni di importo complessivo superiore a mille euro nel corso dell’anno solare al medesimo beneficiario”;
- dall’art. 1, commi da 125 a 129 della legge 24 agosto 2017, n. 124, con riferimento agli obblighi di pubblicazione in carico ai soggetti beneficiari di contributi.

L’ente pubblico, pur nel rispetto del principio di sussidiarietà, assicura infine la necessaria **vigilanza** sull’operato del beneficiario di sovvenzioni: le azioni di controllo sono finalizzate alla verifica (attraverso una “solida giustificazione e un’adeguata rendicontazione” delle spese effettivamente sostenute: v. il citato parere della Corte dei Conti) dell’effettivo impiego dei contributi per il perseguimento delle finalità di interesse pubblico per cui sono stati stanziati e concessi, delle modalità di realizzazione degli interventi e del perseguimento degli obiettivi prefissati.

*** **

Nell’ordinamento provinciale, la legge provinciale 27 luglio 2007, n. 13 (Politiche sociali nella provincia di Trento) si ispira al principio di sussidiarietà nella disciplina di tutte le fasi della programmazione e dell’attuazione delle politiche sociali. All’art. 3, commi da 1 a 4 si legge infatti:

“Art. 3

Sussidiarietà e soggetti attivi del sistema provinciale delle politiche sociali

² 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).

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.

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.”

Il Capo VI della l.p. 13/2007 è dedicato, nello specifico, ai “Contributi a sostegno dell’offerta di servizi sociali e messa a disposizione di immobili e relative attrezzature”.

In virtù di quanto previsto all’art. 3, comma 2, per tutte le tipologie di contributo previste dalla l.p. 13/2007 e dalla legge provinciale 13 febbraio 1992, n. 8 (Valorizzazione e riconoscimento del volontariato), 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).

*** **

Di seguito verrà presentata una panoramica delle varie tipologie di contributo previste sia dalla l.p. 13/2007 sia dalla l.p. 8/1992.

A tale proposito, si evidenzia 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. 5 della l.p. 8/1992.

Con particolare riferimento all’art. 36 bis della l.p. 13/2007, si provvederà in questa sede ad individuare i “**gruppi vulnerabili**” rientranti nell’ambito di applicazione del medesimo articolo, secondo quanto previsto dal comma 1 (v. *infra*, parte A, paragrafo 3).

Non sono oggetto delle presenti linee guida, gli artt. 39 e art. 40 della l.p. 13/2007 riguardanti rispettivamente i contributi in conto capitale e la messa a disposizione di immobili e attrezzature.

Infine, le norme introdotte o modificate di recente, contengono un riferimento esplicito al rispetto della **normativa europea sugli aiuti di Stato**: 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. Questa complessa tematica è stato oggetto di uno specifico e distinto approfondimento, cui si rinvia.

A) I CONTRIBUTI PER LA REALIZZAZIONE DI INTERVENTI E PROGETTI 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 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, 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.

1 bis. Se servizi e interventi in materia di assistenza e inclusione sociale di gruppi vulnerabili sono di natura non economica i contributi previsti dal comma 1 possono essere concessi fino al 100 per cento della spesa riconosciuta ammissibile.

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.”

Nel rinviare, con riferimento alla disciplina provinciale specifica, alla deliberazione attuativa di cui al comma 3, 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 esigenze³;
- la Provincia e gli enti locali competenti possono elaborare in piena autonomia criteri specifici per sostenere le realtà locali, con riferimento ai “gruppi vulnerabili” di seguito individuati;
- la percentuale del 90% della copertura delle spese è una misura massima ordinaria, 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;
- il comma 1 bis prevede che, in caso di interventi di natura non economica, i contributi previsti dal comma 1 possano essere concessi fino alla totale copertura della spesa riconosciuta ammissibile: per la verifica della natura economica o meno di un intervento è necessario applicare i criteri utilizzati dalla Commissione Europea, ricavabili dalla normativa, prassi e giurisprudenza euro-unitarie;
- in caso di finanziamento di interventi o servizi inclusi nel Catalogo dei servizi socio-assistenziali 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 quantomeno autorizzato;
- per il personale impiegato nello svolgimento dell’attività prevista nel progetto è necessario garantire, sia nei criteri attuativi (o nei bandi) sia nei provvedimenti di concessione del contributo (o negli accordi sottoscritti ai sensi dell’art. 3, comma 2 della l.p. 13/2007), il rispetto, da parte del beneficiario, 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 l.p. 2/2016 (applicata per analogia);
- infine, in caso di successione tra beneficiari del contributo nello svolgimento della medesima attività oggetto del finanziamento, si applicano per analogia, se compatibili, le 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 dell’attività, per qualsivoglia motivo.

Per la finalità di cui al comma 1 dell’art. 36 bis, in coerenza con i contenuti e la *ratio* della l.p. 13/2007 nella quale è inserito, si precisa in questa sede che per “servizi e interventi in materia di assistenza e inclusione sociale di gruppi vulnerabili” si intendono tutti gli interventi socio-assistenziali previsti dal Capo V della l.p. 13/2007, compresi gli interventi di prevenzione e promozione di cui all’art. 33⁴.

³ 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.

I “gruppi vulnerabili” sono quindi tutti i destinatari degli interventi medesimi, comprese le persone per le quali non sia intervenuta una presa in carico da parte dell’ente locale competente.

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.”

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

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.

Ad oggi, i criteri e le modalità di attuazione dell’art. 37 sono contenuti nella deliberazione della Giunta provinciale n. 1852 del 5 ottobre 2018.

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

La norma così prevede:

“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.

⁴Si evidenzia a tale proposito che le parole “assistenza e inclusione sociale di gruppi vulnerabili” sono state riprese dalla Decisione della Commissione europea 2012/21/UE in materia di aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale (art. 2, comma 1, lett. c)). Per la Commissione europea il concetto di assistenza e inclusione sociale è molto ampio e il suo intento, nella formulazione del testo della decisione, era quello di garantire agli Stati membri “*la flessibilità necessaria per inserire, in funzione delle esigenze di ciascuno Stato membro, diversi tipi di servizi destinati a quei gruppi sociali che ne hanno maggiormente bisogno*” (v. Documento di lavoro recante “Guida relativa all’applicazione ai servizi di interesse economico generale, e in particolare ai servizi sociali di interesse generale, delle norme dell’Unione europea in materia di aiuti di Stato, di appalti pubblici e di mercati interno”).

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.”

Questo articolo prevede, quale contenuto obbligatorio del progetto, uno studio di impatto sociale dello stesso. A tale proposito, ai fini dell'applicabilità immediata di questa norma, si ritiene non indispensabile la previa approvazione da parte della Giunta della deliberazione dei contenuti di tale studio, considerata anche l'impossibilità di definirli a priori per tutti i possibili progetti nella loro varietà e specificità. Dei contenuti di tipo generale e trasversale potranno essere utilmente individuati solo dopo un periodo minimo di concreta applicazione dell'art. 38 e il conseguente finanziamento di un congruo numero di progetti da parte della Provincia e degli enti locali competenti.

Una prima attuazione a tale articolo era stata data con la deliberazione della Giunta provinciale n. 1341 del 22 giugno 2012, che riguardava determinati progetti realizzati in un arco di tempo determinato. Tale provvedimento, pur se non espressamente revocato da altro atto successivo, è da considerarsi non più vigente.

Il limite massimo di durata della “sperimentalità” è di 5 anni, conclusi i quali, se l'intervento oggetto del progetto è valutato positivamente, potrà rientrare nell'ambito della disciplina dell'autorizzazione e dell'accreditamento e quindi inserito nel Catalogo dei servizi socio-assistenziali di cui all'art. 3 del regolamento citato al paragrafo 1.

Anche per questa tipologia di contributo, la competenza per l'adozione dei criteri applicativi spetta sia alla Provincia sia agli enti locali, nel rispetto delle specificità di ogni territorio.

A differenza della fattispecie di cui all'art. 36 bis, l'art. 38 non prevede una percentuale massima di copertura delle spese.

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

Per il personale impiegato nello svolgimento dell'attività prevista nel progetto è necessario garantire, sia nei criteri attuativi (o nei bandi) sia nei provvedimenti di concessione del contributo (o negli accordi sottoscritti ai sensi dell'art. 3, comma 2 della l.p. 13/2007), il rispetto, da parte del beneficiario, 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 l.p. 2/2016 (applicata per analogia).

Si evidenzia, infine, che l'ANAC, nelle citate linee guida 2019 in materia di affidamenti di servizi sociali, ritiene pienamente legittimo il ricorso alla coprogettazione “pura” (senza cioè l'applicazione della normativa sui contratti pubblici) per progetti innovativi e sperimentali o per attività complesse.

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 e alle associazioni di promozione sociale iscritte da almeno sei mesi nel registro previsto dall'articolo 3 bis:

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.

1 ter. In alternativa alla concessione dei contributi previsti dai commi 1 e 1 bis, la Provincia e gli enti locali possono sottoscrivere convenzioni ai sensi dell'articolo 56 del 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), per lo svolgimento di interventi socio-assistenziali di interesse generale di natura non economica aventi finalità di solidarietà sociale, di autoaiuto e di reciprocità, fermo restando quanto previsto dall'articolo 20, comma 1, della legge provinciale sulle politiche sociali 2007.”

Tale articolo è strettamente collegato, in quanto da esso espressamente richiamato, all'art. 5 della legge provinciale 22 settembre 2017, n. 10 (Riduzione degli sprechi, recupero e distribuzione delle eccedenze alimentari e non alimentari e dei prodotti farmaceutici e modifiche di leggi provinciali connesse), che prevede una disciplina particolare per i contributi alle organizzazioni di volontariato per il recupero e la distribuzione delle eccedenze.

Nel rinviare agli specifici criteri attuativi per la disciplina di dettaglio, si evidenzia in questa sede che tale forma di sostegno va coordinata con le altre tipologie descritte nel capitolo precedente disciplinate dalla l.p. 13/2007, in quanto:

- come accade nella prassi, alcuni servizi socio assistenziali sono svolti da odv, per cui potrebbero rientrare anche nell'ambito di applicazione dell'art. 36 bis e 38 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 ultima 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, la tipologia di contributo ritenuta più idonea tra quelle previste dell'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 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.

Con riferimento alle Convenzioni previste dal comma 1 ter, occorre tenere presente che:

- l'art. 56 del D.Lgs. 117/2017, prevede, quale condizione per l'utilizzo di tale strumento, che le convenzioni risultino *"più favorevoli rispetto al ricorso al mercato"*;
- la norma provinciale prevede l'utilizzo dello strumento per finalità specifiche (*"per lo svolgimento di interventi socio-assistenziali di interesse generale di natura non economica aventi finalità di solidarietà sociale, di autoaiuto e di reciprocità"*);
- la norma provinciale prevede l'ulteriore condizione della natura non economica degli interventi, per la verifica della quale è necessario applicare i criteri utilizzati dalla Commissione Europea e ricavabili dalla normativa, prassi e giurisprudenza euro-unitarie;
- nel caso in cui gli interventi socio-assistenziali rientrino nella disciplina dell'accREDITamento, è necessario il possesso di tale requisito da parte del soggetto convenzionato.

Si richiamano, infine, le indicazioni fornite dall'ANAC nel citato documento recante Indicazioni in materia di affidamenti di servizi sociali, al punto 19, in commento all'art. 56 del Codice del Terzo settore.

**Linee Guida in materia di
affidamento di servizi socio-assistenziali
mediante appalto o concessione**

Indice Documento

	Pagina
1. <i>Inquadramento normativo</i>	3
2. <i>Ambito oggettivo di applicazione</i>	4
3. <i>Ambito soggettivo di applicazione</i>	5
4. <i>L'affidamento dei servizi socio-assistenziale di importo inferiore alla soglia europea</i>	5
5. <i>L'affidamento dei servizi socio-assistenziale di importo pari o superiore alla soglia europea</i>	7
6. <i>Concessione di servizi socio-assistenziali</i>	9

1. Inquadramento normativo

1.1. La Provincia Autonoma di Trento ha delineato un sistema provinciale delle politiche sociali votato all'inclusione, alla solidarietà e all'integrazione sociali riconoscendo un ruolo specifico, in alcuni casi esclusivo, ai soggetti del Terzo settore. *“Tale scelta organizzativa ha il vantaggio di promuovere un modello economico socialmente responsabile in grado di conciliare crescita economica con il raggiungimento di specifici obiettivi sociali, quali, ad esempio l'incremento occupazionale e l'inclusione e integrazione sociale”* (Deliberazione ANAC n. 32/2016).

La Legge provinciale 27 luglio 2007, n. 13, quale legge di settore in materia di politiche sociali, prevede forme peculiari di organizzazione e finanziamento dei servizi sociali.

1.2. In tale contesto, **nel 2014, è intervenuta la normativa europea¹** che ha introdotto, per la prima volta, regole particolari da applicare nelle procedure per l'affidamento dei servizi sociali. In particolare, nell'intento di valorizzare le specificità di questi servizi, la normativa europea ha fissato **una nuova soglia, corrispondente a 750.000 Euro, più elevata** rispetto a quella prevista per gli appalti di servizi ordinari. Al di sotto di tale soglia la Direttiva ammette l'introduzione di discipline diversificate nel rispetto dei principi fondamentali del Trattato posto che tali *“Servizi alla persona [...] non saranno, in genere, di alcun interesse per i prestatori di altri Stati membri, a meno che non vi siano indicazioni concrete in senso contrario, come ad esempio il finanziamento dell'Unione per i progetti transfrontalieri”* (Considerando n. 114). Per gli affidamenti di importo pari o superiore alla soglia di rilevanza europea la Direttiva introduce uno speciale regime secondo cui le amministrazioni aggiudicatrici sono lasciate libere di modulare le regole applicabili alla procedura di affidamento purché nel rispetto dei principi di *“qualità, la continuità, l'accessibilità, anche economica, la disponibilità e la completezza dei servizi, l'efficacia e l'appropriatezza delle prestazioni, le esigenze specifiche delle diverse categorie di utenti, compresi i gruppi svantaggiati e vulnerabili, il coinvolgimento e la responsabilizzazione degli utenti, l'innovazione e la capacità di generare capitale sociale in termini di valorizzazione delle risorse locali, ivi compreso il volontariato”²* (cd. **“regime alleggerito”**).

1.3. La l.p. n. 2/2016, nel recepire i dettami della normativa europea, ha introdotto un regime che differenzia l'affidamento dei servizi sociali di importo inferiore alla soglia europea rispetto a quelli di importo pari o superiore alla medesima soglia.

1.4. Alla luce delle modifiche normative intervenute, si rende necessario adottare le presenti linee guida con lo scopo di fornire indicazioni operative alle amministrazioni aggiudicatrici ed evitare incertezze interpretative che potrebbero emergere dalla necessità di coordinare le diverse regole applicabili. Nella stesura del presente atto si è tenuto conto delle peculiarità dell'ordinamento provinciale in materia di contratti pubblici e dei principi contenuti nelle linee guida predisposte dall'Autorità Nazionale Anticorruzione e attuative del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, laddove affrontano le tematiche di cui si tratta; in particolare, si è fatto riferimento alla Delibera n. 32/2016 relativa a *“Linee guida per l'affidamento di servizi a enti del terzo settore e alle cooperative sociali”* (pubblicata nella G.U., Serie Generale, n. 30 del 6 febbraio 2016). Si ricorda altresì che negli scorsi mesi ANAC ha posto in consultazione una proposta di revisione delle suddette linee guida pubblicando il documento *“Indicazioni in materia di affidamenti di servizi sociali”*.

1 Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE.

2 Cfr. art. 30, comma 4, L.p. 2/2016.

2. Ambito oggettivo di applicazione

2.1. La l.p. n. 13/2007 disciplina in maniera diversificata gli affidamenti riguardanti i servizi socio-assistenziali rispetto ai rimanenti servizi. La normativa introduce una disciplina peculiare per i servizi caratterizzati dalla **“instaurazione e la gestione di rapporti complessi e differenziati con le persone in ragione dei loro peculiari bisogni e condizioni di vita”** (art. 22, co. 2 L.p. 13/2007) prevedendo, di contro, che **“gli interventi diversi da quelli socio-assistenziali, se non erogati direttamente dagli enti locali e dalla Provincia, sono affidati secondo quanto previsto dalla normativa vigente in materia di contratti”** (cfr. art. 22, co. 1 l.p. n. 13/2007).

2.2. Le linee guida contengono indicazioni valedole esclusivamente per le ipotesi in cui le amministrazioni decidano di **esternalizzare la prestazione dei servizi socio-assistenziali attraverso la conclusione di un contratto pubblico**. Ai sensi del d.lgs. n. 50/2016 rientra nella nozione di contratto pubblico qualsiasi contratto, sia esso di appalto o di concessione, avente per oggetto l'acquisizione di servizi, lavori o forniture. In particolare, si deve intendere quale **contratto di appalto** qualsiasi contratto, a titolo oneroso, stipulato per iscritto tra uno o più operatori economici ed una o più amministrazioni aggiudicatrici, avente ad oggetto l'esecuzione di lavori, la prestazione di servizi o la fornitura di beni³. **Il contratto di concessione**, invece, pur essendo un contratto caratterizzato dal profilo dell'onerosità, differisce dal contratto di appalto dal momento in cui il corrispettivo per la prestazione del servizio si concretizza nel diritto di gestire le opere o i servizi con l'assunzione da parte del concessionario del rischio operativo legato alla gestione⁴.

2.3. Se le amministrazioni erogano la prestazione dei servizi con **modalità diverse dal contratto pubblico, l'attività svolta esula dall'ambito di applicazione delle presenti linee guida**. A titolo esemplificativo, le amministrazioni possono provvedere ad organizzare la fornitura del servizio attraverso l'internalizzazione della prestazione, la concessione di autorizzazioni o la previsione dell'accreditamento per gli operatori economici che rispondono ad una serie di requisiti fissati dall'ente oppure attraverso la concessione di contributi o rette⁵ (cfr. Considerando n. 114 Dir. 2014/24/UE, Considerando n. 13 Dir. 2014/24/UE e Considerando n. 54 Dir. 2014/24/UE). Tali modalità, disciplinate in specifiche norme di settore, costituiscono fattispecie di regolazione delle relazioni tra amministrazioni e soggetti erogatori del servizio che, coerentemente con il principio costituzionale di sussidiarietà, si attagliano meglio al settore dei servizi sociali in quanto consentono di riconoscere il valore e la funzione degli enti del Terzo settore, promuovendone lo sviluppo, salvaguardandone l'autonomia, favorendone l'apporto originale per il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche, e di utilità sociale non solo e non tanto nella fase di erogazione e gestione del servizio in senso stretto, bensì anche nelle fasi prodromiche di programmazione e progettazione.

2.4. Pertanto, le amministrazioni aggiudicatrici applicano le presenti linee guida se:

- 1) la modalità di erogazione del servizio prescelta corrisponde ad un appalto o ad una concessione;**
- 2) il servizio da erogare («Vocabolario comune per gli appalti pubblici» - CPV) corrisponde ad una prestazione di carattere socio-assistenziale ai sensi dell'art. 22, co. 2 L.p. 13/2007.**

Se il CPV applicabile al servizio da erogare risulta contenuto nell'Allegato XIV della Dir. 2014/24/UE, ma non corrisponde ad una prestazione di natura socio-assistenziale ai sensi del già citato art. 22, comma 2 l.p. n. 13/2007 (ad esempio trattasi di prestazione socio-sanitaria, sanitaria o di altro tipo), non trovano applicazione le presenti linee guida.

3 Cfr. art. 3, co. 1, lett. ii) D.Lgs. 50/2016.

4 Cfr. art. 3, co. 1, lett. uu) e vv) D.Lgs. 50/2016.

5 La concessione di contributi costituisce un provvedimento amministrativo (concessione amministrativa) disciplinato dall'art. 12 della L. 241/1990 e, a livello provinciale, dalla L.p. 23/1992.

3. Ambito soggettivo di applicazione

Sono tenute ad osservare le presenti linee guida tutte le amministrazioni aggiudicatrici individuate dall'articolo 5 della l.p. n. 2/2016:

a) la Provincia autonoma di Trento;

b) i comuni, le comunità e le loro forme associative o collaborative;

c) gli altri enti pubblici non economici, gli organismi di diritto pubblico e tutti gli altri soggetti aggiudicatori individuati ai sensi della normativa statale, aventi sede legale nella provincia di Trento, e le associazioni, le unioni, i consorzi, comunque denominati, costituiti dai soggetti indicati da questo comma”.

Per la definizione dei soggetti competenti ad espletare le procedure di affidamento si rinvia a quanto stabilito dalla deliberazione della Giunta provinciale n. 94 del 30 gennaio 2020 “Istituzione del sistema di qualificazione delle amministrazioni aggiudicatrici ai sensi dell’art. 36 ter 1, comma 2 bis della legge provinciale 19 luglio 1990, n. 23”.

4. L'affidamento dei servizi socio-assistenziali di importo inferiore alla soglia europea

4.1. Ai sensi dell’art. 30 della L.p. n. 2/2016, l'affidamento di servizi socio-assistenziali di importo inferiore alla soglia europea (750.000 euro) trova la propria disciplina nella relativa legge di settore (L.p. 13/2007).

Le amministrazioni aggiudicatrici che intendono affidare **servizi socio-assistenziali** sono chiamate a porre in essere procedure conformi all’art. 22, comma 3, lett. c) della l.p. n. 13/2007, il quale precisa che i servizi in oggetto vengono **affidati ad uno o più soggetti del terzo settore (articolo 3 del d.lgs. n. 117/2017) in possesso dell’accreditamento provinciale⁶ previo esperimento di adeguate procedure comparative.**

Nel definire i caratteri della procedura, **l’art. 22, comma 5, della L.p. 13/2007**, prevede in via generale che: **“l’ente competente affida il servizio a uno o più soggetti accreditati individuati attraverso adeguate procedure comparative disciplinate dall’ente medesimo. Per la valutazione dell’offerta tali procedure assicurano un’importanza prevalente alla qualità della prestazione, escludendo comunque il metodo del massimo ribasso. In ogni caso l’incidenza del prezzo offerto sul punteggio totale attribuibile non può superare il 10 per cento. L’ente affidante tiene altresì conto delle valutazioni conseguite, ai sensi del capo IV, nel quinquennio precedente dai soggetti offerenti in relazione alla stessa tipologia di servizi oggetto di affidamento. La valutazione della qualità del servizio offerto tiene altresì conto della conoscenza degli specifici problemi sociali del territorio, delle risorse sociali della comunità e del loro utilizzo, della qualificazione degli operatori, della capacità progettuale e organizzativa, nonché della capacità di coinvolgimento degli utenti e dei soggetti rappresentativi di interessi. E’ vietato il subappalto dei servizi affidati, salvo espressa deroga prevista nel capitolato di appalto con esclusivo riferimento alle parti del servizio non consistenti in prestazioni sociali”.**

Tenuto conto delle misure di semplificazione introdotte anche recentemente nella disciplina provinciale sui contratti pubblici, fatto salvo quanto specificamente disposto dalla l.p. n. 13/2007 e dalle presenti linee guida, le amministrazioni aggiudicatrici osservano quanto stabilito dalla normativa provinciale applicabile ai contratti pubblici di importo inferiore alle soglie europee.

Nell’individuare la procedura applicabile, l’amministrazione aggiudicatrice tiene in considerazione il valore della commessa al fine di garantire un adeguato grado di concorrenzialità e il rispetto dei principi generali di trasparenza, pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità. In particolare, nel caso di contratti di valore inferiore a 47.000 Euro, le amministrazioni aggiudicatrici possono effettuare affidamenti diretti (cfr. art. 21, c. 4 l.p. n. 23/1990). Per l’affidamento di contratti di importo superiore ad 47.000 Euro ed inferiore alla soglia europea prevista per i servizi ordinari (ad oggi

6 L’iter di accreditamento, che consiste nell’accertamento del possesso di determinati requisiti di qualità in capo ai soggetti chiamati a gestire l’erogazione del servizio, segue la disciplina dettata a riguardo dall’art. 20 della L.p. n. 13/2007 e dal relativo regolamento di esecuzione (d.P.P. 9 aprile 2018, n. 3-78/Leg).

214.000 Euro), si raccomanda l'invito di almeno tre operatori economici, mentre per affidamenti di importo pari o superiore a tale soglia ed inferiore alla soglia europea (750.000 euro) si raccomanda l'invito di almeno 5 operatori economici.

4.2. Ai sensi di quanto previsto dall'art. 36 ter 1, comma 6, della legge provinciale 19 luglio 1990, n. 23, le amministrazioni aggiudicatrici sono tenute a compiere gli affidamenti in oggetto ricorrendo al Mercato elettronico della Provincia Autonoma di Trento (Me.Pat), e in subordine, mediante procedure concorrenziali di scelta del contraente espletate con strumenti telematici. L'iscrizione al bando di abilitazione del Mercato elettronico provinciale relativo ai "servizi socio-assistenziali" postula il possesso in capo agli operatori economici del requisito dell'accreditamento provinciale (art. 20 della l.p. n. 13/2007 e regolamento di esecuzione d.P.P. 9 aprile 2018, n. 3-78/Leg) e degli ulteriori requisiti richiesti nel capitolato tecnico. Nel caso di affidamento di servizi di importo inferiore ai 5000 euro le amministrazioni non sono tenute ad approvvigionarsi ricorrendo al Me.Pat o ad altri strumenti elettronici di acquisto.

Ai sensi di quanto prescritto dall'art. 36 ter 1, comma 4 si ricorda altresì che nel caso di appalti ad alta intensità di manodopera è sempre precluso il ricorso alle convenzioni quadro stipulate dalla Provincia o da Consip S.p.A.

4.3. A norma di quanto disposto dall'art. 30, comma 2 della l.p. n. 2/2016, il principio di rotazione degli inviti e degli affidamenti trova applicazione anche agli affidamenti di contratti pubblici aventi ad oggetto servizi socio-assistenziali. Per le indicazioni operative si rinvia a quanto stabilito dalle "*Linee guida provinciali per l'uniforme applicazione del principio di rotazione ai sensi degli articoli 4 e 19 ter della legge provinciale 9 marzo 2016, n. 2*".

4.4. I contratti pubblici relativi a servizi socio-assistenziali vengono aggiudicati **esclusivamente con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa**. A differenza di quanto previsto in via ordinaria, secondo cui il peso da attribuire alla componente economica non può superare la misura del 30 per cento (art. 17, comma 1, l.p. n. 2/2016), per i servizi in oggetto **non** potrà essere attribuito alla **componente economica un peso percentuale superiore a 10 punti sul totale** (art. 22, co. 5 n. l.p. 13/2007)⁷.

Resta ferma la facoltà per le amministrazioni aggiudicatrici di valutare le offerte sulla base della sola componente qualitativa ai sensi dell'art. 17, comma 2 della l.p. n. 2/2016: in tale ipotesi la componente economica è costituita da un prezzo fisso non ribassabile e i concorrenti competono solamente in base agli aspetti qualitativi.

Ai fini della determinazione della misura della remunerazione del servizio trovano applicazione le direttive definite con deliberazione della Giunta provinciale adottata ai sensi della l.p. n. 13/2007 (art. 10, c. 1, lett. b), p. 5; art. 23, c. 6).

4.5. Trattandosi di servizi ad alta intensità di manodopera e ad elevato contenuto relazionale, nel caso di cambio di gestione dell'appalto, per garantire la tutela dei lavoratori, nonché, almeno parzialmente, la continuità nella erogazione dei servizi, almeno relativamente alla composizione del gruppo di lavoro, trova applicazione la clausola sociale disciplinata dall'art. 32, comma 4 e ss. della l.p. n. 2/2016 (art. 22, comma 9 l.p. n. 13/2007).

Ai sensi dell'art. 22, co. 5 l.p. 13/2007, le amministrazioni aggiudicatrici riservano la partecipazione alle procedure di affidamento di servizi socio-assistenziali ad organismi del Terzo settore in possesso dell'accreditamento provinciale.

Salvo quanto specificamente disposto dalla l.p. n. 13/2007 e da queste linee guida, trova applicazione la normativa provinciale che disciplina l'affidamento di contratti pubblici di importo inferiore alle soglie europee.

Le amministrazioni aggiudicatrici sono tenute a compiere gli affidamenti in oggetto ricorrendo agli strumenti elettronici di acquisto.

Il criterio di valutazione dell'offerta è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Al fine di

⁷ In ogni caso, si ricorda che l'art. 17 della l.p. n. 2/2016 prevede in via generale che negli appalti ad alta intensità di manodopera il peso della componente economica non può superare il 15 per cento.

valorizzare la componente qualitativa del servizio da erogare, il peso percentuale da attribuire alla componente economica non può superare il dieci (10) per cento.
In base a quanto stabilito dall'art. 22, comma 9 della l.p. n. 13/2007, trova applicazione la clausola sociale disciplinata dall'art. 32, comma 4 e seguenti.

5. L'affidamento dei servizi socio-assistenziale di importo pari o superiore alla soglia europea

5.1. Ai sensi dell'art. 30, comma 1 della L.p. n. 2/2016, l'affidamento di servizi socio-assistenziali di importo pari o superiore alla soglia europea (750.000 euro) è regolato dall'applicazione delle "vigenti norme provinciali riguardanti l'affidamento dei servizi sociali [...] integrate [...] dalle disposizioni direttamente applicabili del titolo III, capo I, della direttiva 2014/24/UE".

L'integrazione della norma di settore con le disposizioni immediatamente precettive della Direttiva determina la costituzione di una riserva di partecipazione **ai soli enti del Terzo settore in possesso dell'accreditamento** di cui al d.P.P. 9 aprile 2018, n. 3-78/Leg. **per tutte le procedure di gara per l'affidamento dei servizi socio-assistenziali.** Solo questi enti infatti, come stabilito dall'articolo 6 del Regolamento di accreditamento dei soggetti che operano in ambito socio-assistenziale, possono essere accreditati qualora dimostrino di possedere i requisiti di cui all'art. 20 L.p. 13/2007.

La restrizione della platea dei soggetti che possono partecipare alle gare costituisce una misura conforme ai contenuti della Direttiva europea 2014/24/UE. La Direttiva, infatti, nel valorizzare l'intervento dei soggetti del Terzo settore nella costruzione di un sistema delle politiche sociali che sappia rispondere ai bisogni della collettività, non soddisfatti dal mercato, ha introdotto l'art. 77 che consente di riservare la partecipazione alle procedure di affidamento ai soggetti senza scopo di lucro⁸.

Fatto salvo quanto specificamente disposto dalla l.p. n. 13/2007 e dalle presenti linee guida, le amministrazioni aggiudicatrici osservano quanto stabilito dalla normativa provinciale applicabile ai contratti pubblici di importo superiore alle soglie europee.

5.2. Le amministrazioni aggiudicatrici pubblicano un avviso di preinformazione ai sensi di quanto previsto dall'art. 75 della Direttiva (GUUE ed eventuali forme di pubblicità nazionali), indicando che il servizio sarà affidato senza pubblicazione di un ulteriore avviso di indizione di gara e invitando gli operatori economici a manifestare il proprio interesse. L'avviso di preinformazione si riferisce alle prestazioni da affidare e prescrive agli operatori economici di manifestare il proprio interesse a partecipare ad una o più procedure di affidamento dichiarando di possedere i requisiti richiesti e di aver presentato domanda per ottenere l'accreditamento se ne sono privi. L'amministrazione è tenuta a garantire che tra la pubblicazione dell'avviso e l'invito intercorra un lasso di tempo sufficientemente ampio (tempo minimo 10 mesi) da consentire la possibilità di accreditarsi. Le amministrazioni invitano i soggetti che hanno manifestato interesse a partecipare e che risultano in possesso dei requisiti richiesti, ivi compreso il requisito dell'accreditamento.

In base a quanto disposto dall'art. 77 Dir. 2014/24/UE, l'affidamento deve rispettare le seguenti condizioni:

- **il contratto non può avere durata superiore a tre anni;**
- **il gestore uscente non può partecipare alla procedura di gara per l'affidamento del medesimo servizio a conclusione del triennio, ad eccezione delle ipotesi in cui il servizio da erogare sia connotato da elementi di differenziazione rispetto al precedente.**

Il limite di durata triennale del contratto e l'impossibilità di invitare il gestore uscente a conclusione del contratto stesso costituiscono condizioni applicabili agli affidamenti posti in essere a seguito dell'entrata in vigore delle presenti linee guida. Pertanto, non vengono presi in considerazione gli affidamenti precedenti o già in essere.

⁸ Cfr. Comunicazione della Commissione *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM(2010)2020 def. del 3 marzo 2010. Con tale documento la Commissione si è impegnata a promuovere la diffusione di una cultura secondo cui le amministrazioni attraverso i loro acquisti contribuiscono al perseguimento di politiche votate alla valorizzazione delle PMI, all'adeguamento dei metodi di produzione e di consumo a criteri di sostenibilità ambientale, alla costruzione di una rete in grado di garantire l'inclusione e la coesione sociali (c.d. approccio trasversale).

Si osserva che il comma 5 dell'articolo 77 della già citata direttiva 2014/24/UE prevede che "5. Fermo restando l'articolo 92, la Commissione valuta gli effetti del presente articolo e trasmette una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio entro il 18 aprile 2019". Le presenti linee guida potrebbero essere oggetto di modifica a seguito dell'eventuale revisione dell'articolo citato.

5.3. Per quanto concerne gli obblighi di post-pubblicazione, le amministrazioni aggiudicatrici sono tenute a rendere noto il risultato della procedura d'appalto mediante la pubblicazione in GUUE di un avviso di aggiudicazione contenente le informazioni di cui all'allegato XIV, parte I, lettera H del Codice. Le amministrazioni possono eventualmente raggruppare detti avvisi su base trimestrale; in tal caso, esse inviano gli avvisi raggruppati al più tardi trenta giorni dopo la fine di ogni trimestre.

5.4. Al pari di ciò che avviene per gli affidamenti di importo inferiore alla soglia di rilevanza europea, anche i contratti pubblici relativi a servizi socio-assistenziali di valore pari o superiore alla soglia vengono aggiudicati con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Per i servizi in oggetto non potrà essere attribuito alla componente economica un peso percentuale superiore a 10 punti sul totale (art. 22, co. 5 L.p. 13/2007)⁹.

Resta ferma la facoltà per le amministrazioni aggiudicatrici di valutare le offerte sulla base della sola componente qualitativa ai sensi dell'art. 17, comma 2 della l.p. n. 2/2016: in tale ipotesi la componente economica è costituita da un prezzo fisso non ribassabile e i concorrenti competono solamente in base agli aspetti qualitativi.

Ai fini della determinazione della misura della remunerazione del servizio trovano applicazione le direttive definite con deliberazione della Giunta provinciale adottata ai sensi della l.p. n. 13/2007 (art. 10, c. 1, lett. b), p. 5; art. 23, c. 6).

5.5. In considerazione delle caratteristiche intrinseche dei servizi (alta intensità di manodopera e forte contenuto relazionale delle prestazioni), nonché delle particolari esigenze di continuità nell'erogazione degli stessi, trova applicazione la clausola sociale disciplinata dall'art. 32, comma 4 e ss. della l.p. n. 2/2016 (art. 22, comma 9 l.p. n. 13/2007).

Ai sensi del combinato disposto della L.p. 13/2007 e della Dir. 2014/24, le amministrazioni aggiudicatrici riservano la partecipazione alle procedure di affidamento di servizi socio-assistenziali ad enti del terzo settore in possesso dell'accreditamento.

Le amministrazioni aggiudicatrici pubblicano un avviso di preinformazione e invitano gli operatori economici interessati a manifestare interesse. Tra l'avviso di preinformazione e il successivo invito intercorre un periodo di tempo sufficientemente ampio in modo da consentire agli operatori economici, non ancora in possesso dell'accreditamento, di ottenerlo.

Il criterio di valutazione dell'offerta cui ricorrere è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Al fine di valorizzare la componente qualitativa del servizio da erogare, il peso percentuale da attribuire alla componente economica non può superare il dieci (10) per cento.

Per garantire la continuità del servizio prestato nonché la tutela dei lavoratori impiegati, si suggerisce di inserire nei documenti di gara clausole sociali di esecuzione del contratto che tengano conto della continuità dei rapporti di lavoro del personale impiegato nella erogazione dei servizi.

6. Concessioni di servizi socio-assistenziali

6.1. L'affidamento di servizi socio-assistenziali può avvenire anche nelle forme della concessione come prescritto all'**art. 30, comma 3, L.p. 2/2016**.

⁹ In ogni caso, si ricorda che l'art. 17 della l.p. n. 2/2016 prevede in via generale che negli appalti ad alta intensità di manodopera il peso della componente economica non può superare il 15 per cento.

L'art. 30, comma 3, della L.p. 2/2016 prescrive l'applicazione della Dir. 2014/23/UE che dovrebbe tuttavia essere integrata con i contenuti della legge in materia di servizi sociali (L.p. 13/2007): l'art. 22, comma 5, infatti, nel disciplinare le modalità di erogazione della prestazione, si riferisce genericamente agli affidamenti dei servizi socio-assistenziali e trova pertanto applicazione sia alla modalità di affidamento mediante appalto che mediante concessione.

6.2. In relazione alle concessioni di servizi socio-assistenziali, la normativa europea prevede, al pari delle concessioni relative ai servizi ordinari, una **soglia di rilevanza europea pari ad Euro 5.350.000,00.**

6.3. Per procedure di affidamento di **concessioni di importo inferiore alla soglia di rilevanza europea** trova applicazione la disciplina di settore definita all'art. 22, comma 5, L.p. 13/2007. In conformità al dettato della disposizione citata, le amministrazioni aggiudicatrici prevedono la partecipazione alla procedura dei **solli soggetti del Terzo settore in possesso dei requisiti** di cui all'art. 20 e relativo regolamento di esecuzione.

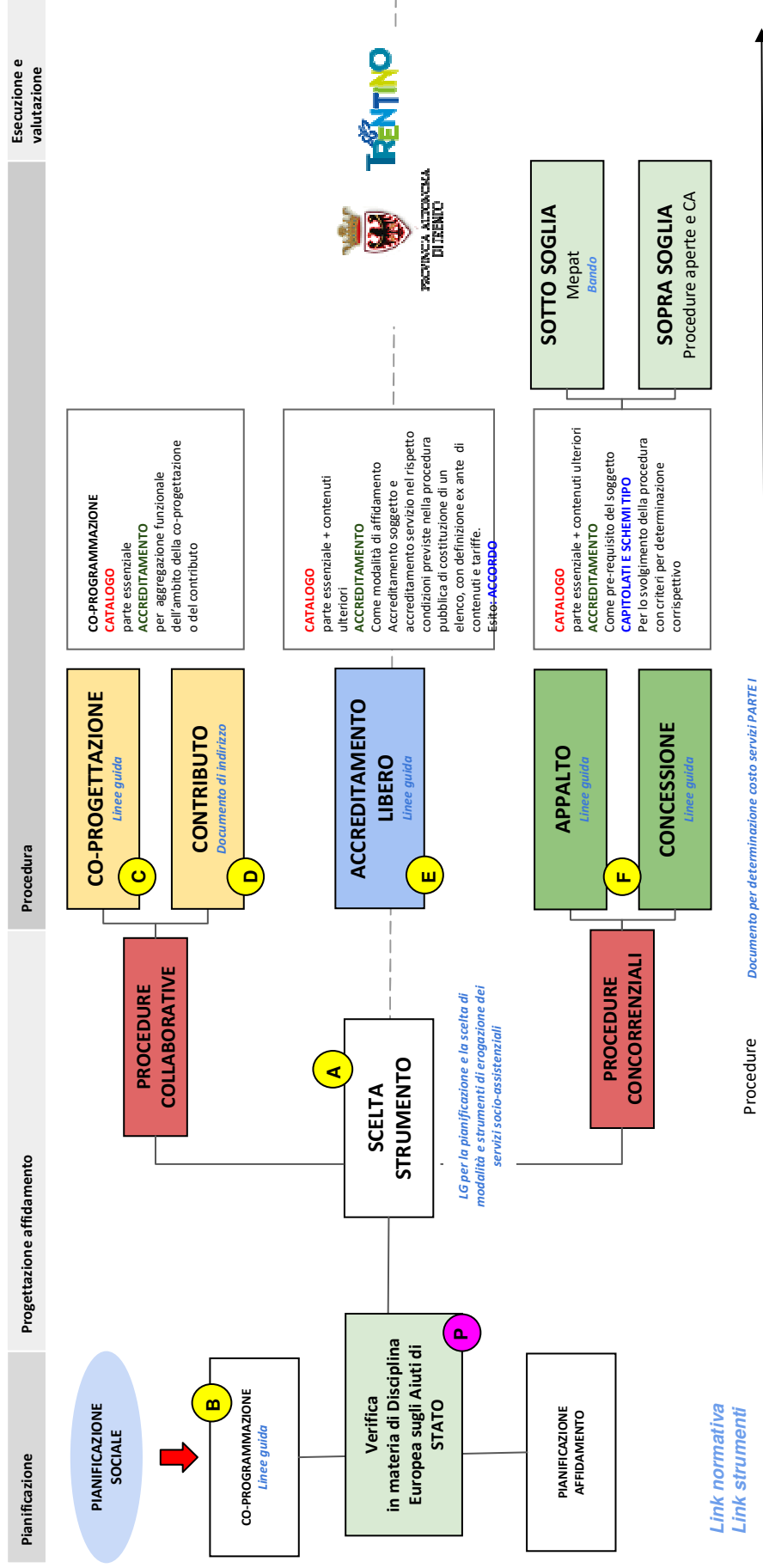
6.4. Relativamente all'ambito sopra soglia, la Direttiva europea tratta in maniera generale nei considerando 36, 53 e 54 alcune tipologie di servizi sociali, stabilendo che *"si dovrebbe perciò istituire un regime specifico che tenga conto del fatto che [questi servizi] sono di recente regolazione"*. Tuttavia nel corpo normativo della direttiva non è prevista alcuna riserva di concessione a favore di soggetti specificati, limitandosi il testo normativo all'art. 19 in tema di pubblicità.

6.5. Ai sensi degli artt. 31, par. 3 e art. 32 della Dir. 2014/23, le amministrazioni aggiudicatrici sono tenute a rendere nota l'intenzione di aggiudicare un servizio socio-assistenziale ricorrendo alla pubblicazione di un avviso di preinformazione in GUUE. L'avviso di preinformazione si riferisce specificamente ai tipi di servizi che saranno oggetto degli appalti da aggiudicare. Esso indica in particolare che gli appalti saranno aggiudicati senza successiva pubblicazione e invita gli operatori economici interessati a manifestare il proprio interesse per iscritto.

Al termine della procedura ed entro 48 giorni dall'aggiudicazione della concessione, le amministrazioni aggiudicatrici pubblicano in GUUE un avviso di aggiudicazione contenente i risultati della procedura di aggiudicazione. Tali avvisi possono essere raggruppati su base trimestrale; in tal caso, gli avvisi vengono trasmessi al più tardi 48 giorni dopo la fine di ogni trimestre.

In relazione all'affidamento di servizi socio-assistenziali tramite concessione, la normativa europea prevede una soglia di rilevanza europea pari ad Euro 5.350.000,00.
Per procedure di affidamento di concessioni di importo inferiore alla soglia di rilevanza europea trova applicazione la disciplina di settore definita all'art. 22, comma 5, L.p. 13/2007. A tali procedure partecipano solamente soggetti del Terzo settore dotati dei requisiti previsti dalle norme. Per procedure di affidamento di concessioni di importo superiore alla soglia di rilevanza europea trovano applicazione le indicazioni contenute nella Direttiva 2014/23/UE.

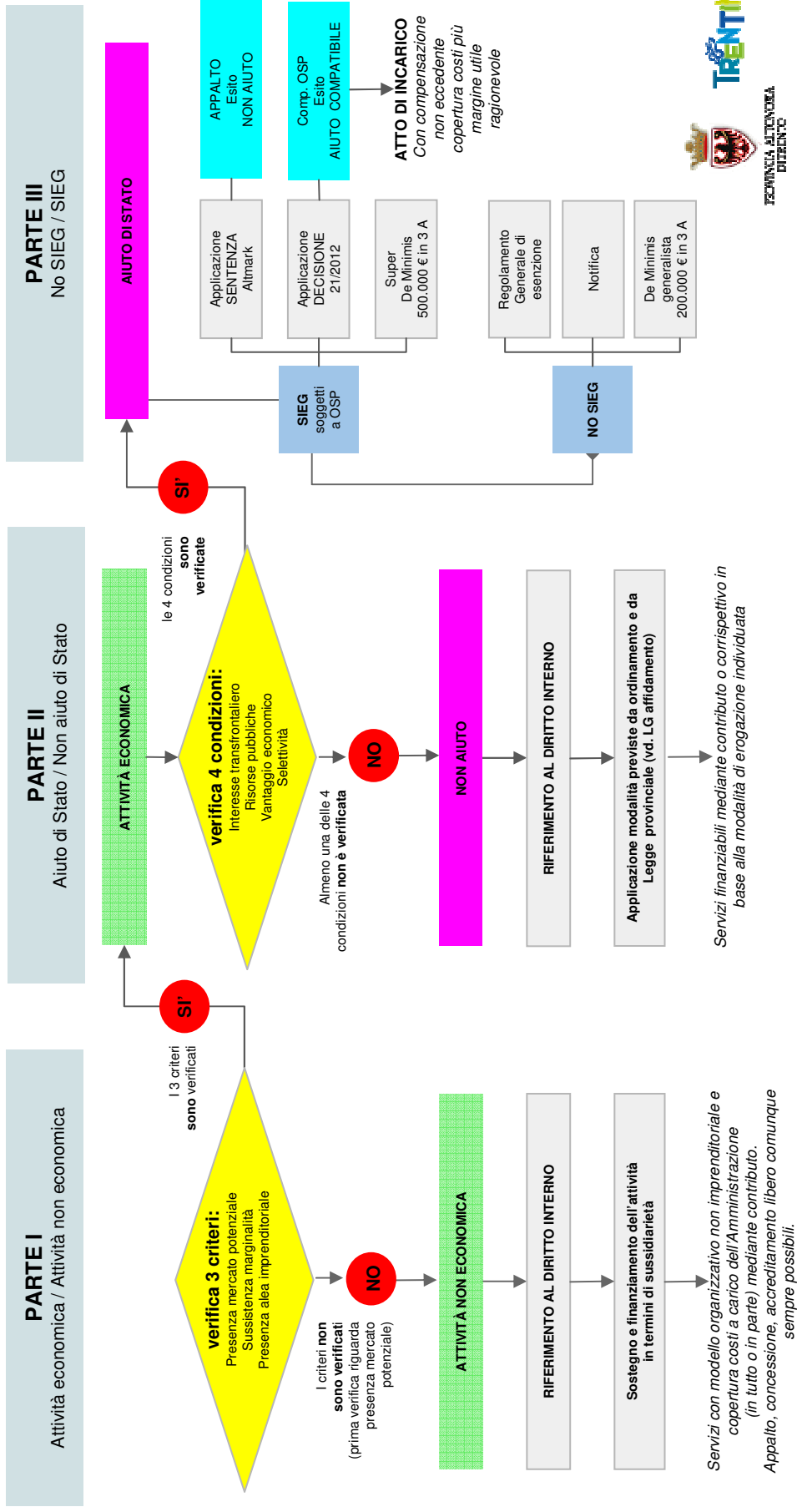
Cornice di riferimento: **CONVENZIONE QUADRO - PATTO PER L'ACCREDITAMENTO** Linee Generali, disegno complessivo, definizione servizi, criteri per determinazione tariffe ecc...



Strumenti supporto trasversale: Regolamento Autorizzazione e Accredimento - Catalogo - Carta Servizi - Elenco soggetti autorizzati - Registro soggetti accreditati - Bilancio Sociale

PARERE PRO-VERITATE IN MATERIA DI AIUTI DI STATO IN AMBITO SOCIO-ASSISTENZIALE

Studio Avv. Mastragostino - Avv. Piperata - Dicembre 2019 - Elaborazione a cura del Servizio Politiche Sociali



TRENTINO

TECNOLOGIA
DIRETTORE

PARERE PRO-VERITATE IN MATERIA DI AIUTI DI STATO IN AMBITO SOCIO-ASSISTENZIALE

Studio Avv. Mastragostino - Avv. Piperata - Dicembre 2019 - Elaborazione a cura del Servizio Politiche Sociali

PARTE I

ATTIVITÀ NON ECONOMICA

MOTIVARE SU CRITERI ATTIVITÀ NON ECONOMICA

STRUMENTI PROVINCIALI COMPATIBILI

L.P. 13/2007 Politiche sociali:

SUSSIDIARIETÀ

- art. 36 bis percentuali massime del contributo del 90% e del 100%: solo rimborso spese a piè di lista
- art. 38 non prevista percentuale massima: solo rimborso spese a piè di lista
- art. 14 in combinato disposto con artt. 36 bis e 38: coprogettazione

ESTERNALIZZAZIONE/COMPETITIVITÀ

- art. 22, comma 3, lett. b) accreditamento libero
- art. 22, comma 3, lett. c) in combinato disposto art. 30 l.p. 2/2016) appalto e concessione

L.P. 8/1992 Volontariato – art. 5

- contributo su spese funzionamento 90%: solo rimborso spese a piè di lista
- contributo su progetto 80%: solo rimborso spese a piè di lista
- convenzione ex art. 56 Codice del terzo settore: solo rimborso spese (100%) a piè di lista

PARTE II

NON AIUTO

MOTIVARE SU CRITERI NON AIUTO DI STATO

STRUMENTI PROVINCIALI COMPATIBILI

L.P. 13/2007 Politiche sociali:

SUSSIDIARIETÀ

- art. 36 bis percentuali massime del contributo del 90%: solo rimborso spese a piè di lista
- art. 38 non prevista percentuale massima: solo rimborso spese a piè di lista
- art. 14 in combinato disposto con artt. 36 bis e 38: coprogettazione

ESTERNALIZZAZIONE/COMPETITIVITÀ

- art. 22, comma 3, lett. b) accreditamento libero
- art. 22, comma 3, lett. c) in combinato disposto art. 30 l.p. 2/2016) appalto e concessione

L.P. 8/1992 Volontariato – art. 5

- contributo su spese funzionamento 90%: solo rimborso spese a piè di lista
- contributo su progetto 80%: solo rimborso spese a piè di lista

PARTE III

AIUTO DI STATO

MOTIVARE SU SUSSISTENZA SIEG CON RICHIAMO ESPRESSO A DECISIONE 21 O REGOLAMENTO SUPER-DEMINIMIS

STRUMENTI PROVINCIALI COMPATIBILI

L.P. 13/2007 Politiche sociali:

SUSSIDIARIETÀ

- art. 36 bis percentuale massima del contributo del 90%
- art. 38 non prevista percentuale massima: solo rimborso spese a piè di lista
- art. 14 in combinato disposto con artt. 36 bis (solo percentuale massima 90%) e 38: coprogettazione (NB: attenzione nell'applicazione di tutte le condizioni della Decisione 21 o del regolamento sui de minimis SIEG)

ESTERNALIZZAZIONE/COMPETITIVITÀ

- art. 22, comma 3, lett. b) accreditamento libero, con attenzione, nell'individuare tariffa, a evitare sovracompenrazione.
- art. 22, comma 3, lett. c) in combinato disposto art. 30 l.p. 2/2016) appalto e concessione, con attenzione, nell'individuare corrispettivo, a evitare sovracompenrazione laddove non si tratta di procedura aperta

L.P. 8/1992 Volontariato – art. 5

- contributo su spese funzionamento 90%: solo rimborso spese a piè di lista
- contributo su progetto 80%: solo rimborso spese a piè di lista



PROVINCIA AUTONOMA
DI TRENTO

PROVINCIA AUTONOMA
DI TRENTO

