

# Le Linee Guida sul rapporto tra Pubbliche Amministrazioni ed Enti del Terzo Settore

di **Maddalena Tagliabue**

## L'approfondimento

Il Ministero del Lavoro ha pubblicato il Decreto n. 72 del 31 marzo 2021 che stabilisce le Linee guida tra le Pubbliche amministrazioni e gli Enti del Terzo Settore, definendo le modalità per assicurare - da parte della Pubblica amministrazione - il coinvolgimento attivo degli ETS nell'esercizio delle funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori di attività di interesse generale.

Le Linee guida forniscono, dunque, un quadro di riferimento degli strumenti introdotti dal Codice del Terzo Settore nell'ambito del rapporto pubblico-privato sociale, fra i quali gli istituti della Co-Programmazione e della Co-Progettazione, precisando adempimenti, principi e regole per l'attivazione dei procedimenti amministrativi.

### Riferimenti

Ministero del Lavoro, Decreto 31 marzo 2021, n. 72  
D.Lgs. 3 luglio 2017, n. 117, artt. 55, 56, 57

Con il Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali n. 72 del 31 marzo scorso sono state adottate le Linee Guida sul rapporto tra Pubbliche amministrazioni ed Enti del Terzo Settore, contenenti un esame degli istituti introdotti dagli artt. 55, 56 e 57 del Codice del Terzo Settore (CTS)<sup>1</sup>.

Il documento tiene conto della sentenza della Corte costituzionale n. 131/2020, che ha ravvisato nell'art. 55 una delle più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale e della legge di conversione del

Decreto semplificazioni<sup>2</sup> che ha introdotto modifiche al Codice dei contratti pubblici, cioè all'interno della disciplina generale sugli affidamenti dei contratti pubblici mediante procedure concorrenziali, sancendo che, in applicazione del c.d. principio di specialità, "restano ferme" le forme di coinvolgimento degli enti del Terzo settore previste dagli articoli in esame.

Scopo dichiarato del Decreto è quello di offrire un quadro condiviso di analisi degli istituti di cui ai citati articoli per supportare gli enti pubblici nella concreta applicazione degli stessi.

### Inquadramento generale

La prima parte del documento illustra la "categoria normativa" degli Enti del Terzo Settore (ETS), per i quali il legislatore ha dettato una disciplina promozionale e configurato, per altro verso, una serie di obblighi ed oneri.

Il punto di riferimento di diritto costituzionale è la sentenza della Corte costituzionale n. 131/2020<sup>3</sup>, che ha valorizzato la qualificazione degli ETS come "un insieme limitato di soggetti giuridici dotati di caratteri specifici", rivolti a "perseguire il bene comune" attraverso lo svolgimento, senza fini di lucro soggettivo, di attività di interesse generale,

**Maddalena Tagliabue** - Avvocato, consulente e formatrice enti non profit  
GSlex

### Note:

1 D.Lgs. 3 luglio 2017, n.117 ss.mm.ii.

2 D.L. 16 luglio 2020, n. 76, convertito con Legge 11 settembre 2020, n. 120.

3 Per un approfondimento si veda <https://www.rivistaimpresosociale.it/forum/articolo/sentenza-131-2020-sta-nascendo-un-diritto-costituzionale-del-terzo-settore>.

sottoposti ad un sistema pubblicistico di registrazione e a rigorosi controlli<sup>4</sup>.

In questo contesto, gli artt. 55, 56 e 57 del CTS declinano una serie di istituti che richiedono a tutte le Pubbliche amministrazioni di assicurare il coinvolgimento attivo degli ETS, inteso come lo sviluppo sul piano giuridico di “forme di confronto, di condivisione e di co-realizzazione di interventi e servizi in cui tutte e due le parti - ETS e PP.AA. - siano messe effettivamente in grado di collaborare in tutte le attività di interesse generale”.

Con essi non si realizza una mera sottrazione dalle norme di derivazione euro-unitaria (il Codice dei contratti pubblici o CCP)<sup>5</sup> bensì l'applicazione di altre norme, fermo restando il rispetto dei principi che governano il procedimento amministrativo ai sensi della Legge 7 agosto 1990, n. 241<sup>6</sup>.

Le Pubbliche amministrazioni alle quali si applicano gli istituti oggetto delle Linee Guida sono quelle di cui al D.Lgs. n. 165/2001 e cioè:

- tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative;
  - le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo;
  - le Regioni;
  - le Province;
  - i Comuni (e le Unioni di Comuni);
  - le Comunità montane e loro consorzi e associazioni;
  - le istituzioni universitarie;
  - gli Istituti autonomi case popolari (variamente denominati);
  - le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni;
  - tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali;
  - le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale;
  - l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle Pubbliche amministrazioni (ARAN);
  - le Agenzie di cui al D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 300.
- I principi comuni agli artt. 55, 56 e 57 sono, oltre a quelli sanciti dalla sopra citata Legge n. 241/1992 sul procedimento amministrativo:
- autonomia organizzativa e regolamentare delle Pubbliche amministrazioni;

- sussidiarietà;
- cooperazione;
- efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa;
- omogeneità;
- copertura finanziaria e patrimoniale;
- responsabilità ed unicità dell'amministrazione;
- rispetto delle norme per specifici procedimenti e della disciplina di settore;
- trasparenza e pubblicità secondo quanto specificato dal paragrafo 6 delle Linee Guida.

### Co-programmazione

La co-programmazione è finalizzata all'individuazione, da parte della Pubblica amministrazione precedente, dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili<sup>7</sup>.

In sostanza, si tratta di un'istruttoria partecipata e condivisa nella quale gli ETS sono in grado di “mettere a disposizione dell'ente pubblico sia preziosi dati informativi (altrimenti conseguibili in tempi più lunghi e con costi organizzativi a proprio carico) sia un'importante capacità organizzativa e di intervento” producendo effetti positivi “sia in termini di risparmio di risorse che di aumento della qualità dei servizi”<sup>8</sup>.

La co-programmazione è un procedimento amministrativo che si articola nelle seguenti fasi:

- 1) iniziativa, che può essere assunta anche da uno o più ETS, i quali richiedono all'ente competente l'attivazione del procedimento attraverso la pubblicazione di un Avviso che dovrebbe avere il seguente contenuto minimo:
  - oggetto del procedimento che, auspicabilmente consideri più di una delle attività di cui all'art. 5 CTS tra loro connesse;
  - requisiti dei partecipanti;

#### Note:

4 Mi sia consentito citare “Il sistema dei controlli degli Enti del Terzo Settore”, pubblicato da Fisco e Tasse, <https://www.fiscoe-tasse.com/BusinessCenter/scheda/43997-il-sistema-dei-controlli-degli-enti-del-terzo-settore.html>.

5 D.Lgs. 24 aprile 2016, n. 50.

6 Art. 30, comma 8, CCP.

7 Art. 55, comma 2, CTS.

8 Sent. Corte cost. n. 131/2020.

- modalità di presentazione della domanda di partecipazione e relative dichiarazioni, inclusa espressa liberatoria in favore dell'Amministrazione procedente in ordine ad eventuali responsabilità legate alla proprietà intellettuale delle proposte presentate;
  - tempi (congrui rispetto alla complessità dell'oggetto) e modalità di svolgimento del procedimento;
  - conclusione del procedimento;
  - regime di pubblicità e trasparenza.
- 2) nomina di un responsabile del procedimento;
  - 3) svolgimento dell'attività istruttoria;
  - 4) conclusione con un atto del dirigente nel quale raccogliere la documentazione prodotta e la relazione del responsabile di cui al punto 2 in merito ai risultati raggiunti. L'atto può coincidere con la determinazione in ordine alle attività ritenute funzionali alla soddisfazione dei bisogni individuati.

### Co-progettazione

La co-progettazione è finalizzata alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti, alla luce degli strumenti di co-programmazione<sup>9</sup>.

La prima fase del procedimento in oggetto è costituita dall'avvio con atto del dirigente dell'amministrazione procedente, anche su iniziative di uno o più ETS<sup>10</sup>, che indica il Codice Unico Progetto e il responsabile del procedimento.

Segue la pubblicazione dell'Avviso che deve avere un contenuto minimo:

- a) finalità del procedimento;
- b) oggetto, con riferimento ad una o più delle attività di cui all'art. 5 CTS;
- c) durata del partenariato;
- d) quadro progettuale ed economico di riferimento;
- e) requisiti di partecipazione e cause di esclusione, con particolare riguardo alla disciplina in materia di conflitti di interesse;
- f) fasi del procedimento e modalità di svolgimento;
- g) criteri di valutazione delle proposte, anche finalizzate a sostenere la continuità occupazionale del personale dipendente degli ETS;
- h) conclusione del procedimento.

L'Avviso dovrebbe altresì indicare l'insieme delle risorse messe a disposizione dall'amministrazione procedente ed utilizzabili nell'eventuale esecuzione delle attività di progetto. Esse possono essere di vario tipo: risorse economiche, beni mobili e/o immobili; risorse umane.

Nel caso di conferimento di immobile l'ente proprietario dovrebbe redigere una relazione descrittiva, con la quale vengono rese le informazioni sulla situazione amministrativa del bene, anche in ordine alle eventuali limitazioni di ordine urbanistico, edilizio o in ragione dell'eventuale disciplina di tutela culturale. Nella relazione dovrebbe anche essere stimato il c.d. valore d'uso del bene e dovrebbero essere indicati gli oneri dovuti per il pagamento delle utenze attive.

All'avviso potrebbero essere allegati i seguenti atti e documenti:

- documento progettuale di massima e/o progetto preliminare;
- schema di convenzione regolante i rapporti fra Amministrazione ed ETS, anche ai fini del rispetto degli obblighi previsti dalla disciplina vigente in materia di tracciabilità dei flussi finanziari;
- modello di domanda di partecipazione e relative dichiarazioni, inclusa espressa liberatoria in favore dell'Amministrazione procedente in ordine ad eventuali responsabilità legate alla proprietà intellettuale delle proposte presentate;
- eventuale modello di proposta (progettuale ed economica).

La terza fase è quella dello svolgimento delle sessioni<sup>11</sup> di co-progettazione con due modalità tra loro alternative:

#### Note:

<sup>9</sup> Art. 55, comma 3, CTS.

<sup>10</sup> Gli ETS, singoli o associati, devono formalizzare una proposta progettuale, nella quale siano indicati l'idea, le attività e le risorse messe a disposizione. Alle proposte non manifestamente inammissibili si applicano le regole previste dalla Legge n. 241/1990 in particolare in materia di istruttoria, di conclusione e motivazione del provvedimento finale. In caso di accoglimento di una proposta l'ente procedente pubblica un avviso, con il quale si dà notizia della valutazione positiva e si dà agli altri ETS, eventualmente interessati, la possibilità di presentare la propria proposta progettuale, con la conseguente valutazione comparativa.

<sup>11</sup> Le sessioni devono essere verbalizzate dal responsabile del procedimento.

- 1) l'attivazione del tavolo di co-progettazione con i soli ETS selezionati che assicura celerità ma priva dell'apporto che potrebbe essere fornito da altri enti;
- 2) un procedimento allargato a tutti gli ETS qualificati che non sconta la suddetta criticità ma richiede grandi capacità organizzative.

Dopo la conclusione della procedura ad evidenza pubblica si procede alla sottoscrizione della convenzione con l'indicazione degli elementi salienti per l'esecuzione delle attività del progetto:

- la durata del partenariato;
- gli impegni comuni e quelli propri di ciascuna parte;
- il quadro economico risultante dalle risorse, anche umane, messe a disposizione dall'ente procedente e dagli ETS;
- le eventuali garanzie e le coperture assicurative richieste agli ETS (tenuto conto della rilevanza degli impegni e delle attività di progetto);
- le eventuali sanzioni e le ipotesi di revoca del contributo a fronte di gravi irregolarità o inadempimenti degli ETS;
- la disciplina in ordine alla VIS (valutazione di impatto sociale);
- i termini e le modalità della rendicontazione analitica delle spese inerenti alle attività svolte;
- i limiti e le modalità di revisione della convenzione;
- la disciplina in materia di tracciabilità dei flussi finanziari.

Ai sensi del comma 4, dell'art. 55, la co-progettazione può essere declinata nella forma dell'accreditamento<sup>12</sup>: l'individuazione degli enti del Terzo settore con cui attivare il partenariato avviene anche mediante forme di accreditamento nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento, previa definizione, da parte della Pubblica amministrazione procedente, degli obiettivi generali e specifici dell'intervento, della durata e delle caratteristiche essenziali dello stesso nonché dei criteri e delle modalità per l'individuazione degli enti *partner*.

Di seguito sono indicate le fasi di tale procedura:

- 1) avvio del procedimento con atto del dirigente della PA, anche su iniziativa degli ETS e a seguito dell'attività di co-programmazione;
- 2) pubblicazione dell'Avviso (e dei relativi allegati) che oltre agli elementi sopra indicati dovrebbe regolare anche i seguenti aspetti:
  - requisiti richiesti agli ETS, specificatamente inerenti alla procedura di accreditamento;
  - eventuale durata del rapporto di accreditamento<sup>13</sup>;
  - condizioni economiche per l'attivazione del rapporto di accreditamento;
  - regolamentazione delle modalità di scelta degli ETS accreditati per l'attivazione del partenariato;
  - sistema di controllo, vigilanza e monitoraggio, nonché relativo regime sanzionatorio;
  - regolamentazione delle ipotesi di recesso, di risoluzione e di continuità delle attività e dei servizi;
  - importo del contributo riconoscibile agli enti accreditati;
- 3) istituzione di un Elenco/Albo "aperto"<sup>14</sup> degli ETS accreditati: di norma e laddove possibile, l'individuazione degli ETS iscritti nell'Elenco chiamati a svolgere l'attività/servizio dovrebbe essere riservata al beneficiario finale dell'attività. In caso contrario, la scelta dell'ente pubblico dovrebbe avvenire sulla base di una valutazione connotata da sola discrezionalità tecnica

---

**Note:**

- 12 Da non confondere con quello disciplinato dalla Legge n. 502/1992 e dalle varie leggi regionali di settore quali quelle relative ai servizi socio-sanitari e socio-assistenziali e alla formazione. L'accreditamento di cui al CTS è più propriamente riconducibile al regime autorizzatorio.
- 13 Sono possibili alcune opzioni fra cui: a) durata minima dell'accreditamento (ad esempio di cinque anni, analogamente a quanto previsto dalla disciplina di settore per alcune autorizzazioni, specie in materia ambientale), anche per garantire agli ETS la possibilità di poter programmare nel tempo la propria attività, salvo rinnovo periodico o decadenza; b) accreditamento a tempo indeterminato, salvo revoca, e durata predeterminata del contratto/patto di accreditamento in relazione alla specifica attività o servizio accreditati.
- 14 In modo da garantire agli ETS che decidano di iscriversi ad esso, avendone i requisiti, di poterlo fare.

- (congruità dell'ETS rispetto al bisogno del beneficiario finale);
- 4) svolgimento delle sessioni di co-progettazione;
  - 5) conclusione della procedura ad evidenza pubblica;
  - 6) sottoscrizione del patto di accreditamento.

### Convenzioni con APS ed ODV

Le amministrazioni pubbliche possono sottoscrivere con le organizzazioni di volontariato

e le associazioni di promozione sociale, iscritte da almeno sei mesi nel Registro unico nazionale del Terzo settore, convenzioni finalizzate allo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale, "se più favorevoli rispetto al ricorso al mercato"<sup>15</sup>.

L'ultima locuzione è stata inserita su richiesta del Consiglio di Stato al fine di trovare il "giusto punto di equilibrio" fra la tutela della concorrenza, principio eurounitario cui deve uniformarsi l'attività anche amministrativa di ciascuno Stato membro ed il *favor* espresso dal principio di sussidiarietà orizzontale. La lettura condivisa nelle Linee Guida è quella secondo cui non si tratta di una mera valutazione economica di riduzione dei costi gravanti sull'amministrazione bensì di una verifica dell'effettiva capacità delle convenzioni di conseguire quegli obiettivi di solidarietà, accessibilità e universalità che la giurisprudenza europea ha evidenziato come fondamento della disciplina. Le convenzioni possono prevedere per le ODV e le APS esclusivamente il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate<sup>16</sup>.

Per la rendicontazione delle spese e dei costi le Linee Guida invitano a fare riferimento alla circolare n. 2 del 2 febbraio 2009 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

L'individuazione delle ODV ed APS con cui stipulare la convenzione è fatta mediante procedure comparative riservate alle medesime e in possesso di determinati requisiti<sup>17</sup>.

Le convenzioni devono contenere<sup>18</sup>:

#### IN SINTESI

L'individuazione degli enti del Terzo Settore con cui attivare il partenariato avviene anche mediante forme di accreditamento nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento, previa definizione, da parte della Pubblica amministrazione procedente, degli obiettivi generali e specifici dell'intervento, della durata e delle caratteristiche essenziali dello stesso nonché dei criteri e delle modalità per l'individuazione degli enti partner.

- le disposizioni dirette a garantire l'esistenza delle condizioni necessarie a svolgere con continuità le attività oggetto della convenzione, nonché il rispetto dei diritti e della dignità degli utenti e, ove previsti dalla normativa nazionale o regionale, degli *standard* organizzativi e strutturali di legge;
- la durata del rapporto convenzionale;
- il contenuto e le modalità dell'intervento volontario, il

numero e l'eventuale qualifica professionale delle persone impegnate nelle attività convenzionate, le modalità di coordinamento dei volontari e dei lavoratori con gli operatori dei servizi pubblici;

- le coperture assicurative di cui all'art. 18 CTS che rientrano tra le spese rimborsabili;
- i rapporti finanziari riguardanti le spese da ammettere a rimborso;
- le modalità di risoluzione del rapporto;
- le forme di verifica delle prestazioni e di controllo della loro qualità;
- la verifica dei reciproci adempimenti;
- le modalità di rimborso delle spese, nel rispetto del principio dell'effettività delle stesse, con esclusione di qualsiasi attribuzione a titolo di maggiorazione, accantonamento, ricarico o simili, e con la limitazione del rimborso dei costi indiretti alla quota parte imputabile direttamente all'attività oggetto della convenzione.

#### Note:

15 Art. 56, comma 1, CTS.

16 Comma 2, dell'art. 56 CTS.

17 Moralità professionale, adeguata attitudine, da valutarsi in riferimento alla struttura, all'attività concretamente svolta, alle finalità perseguite, al numero degli aderenti, alle risorse a disposizione e alla capacità tecnica e professionale, intesa come concreta capacità di operare e realizzare l'attività oggetto di convenzione, da valutarsi anche con riferimento all'esperienza maturata, all'organizzazione, alla formazione e all'aggiornamento dei volontari (comma 3, dell'art. 56 CTS).

18 Comma 4, dell'art. 56 CTS.

**Servizio di trasporto sanitario di emergenza e urgenza**

L'art. 57 costituisce una *species* del *genus* convenzioni di cui all'articolo precedente e prevede che "I servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza possono essere, in via prioritaria, oggetto di affidamento in convenzione alle organizzazioni di volontariato, iscritte da almeno sei mesi nel Registro unico nazionale del Terzo settore, aderenti ad una rete associativa di cui all'art. 41, comma 2, ed accreditate ai sensi della normativa regionale in materia, ove esistente, nelle ipotesi in cui, per la natura specifica del servizio, l'affidamento diretto garantisca l'espletamento del servizio di interesse generale, in un sistema di effettiva contribuzione a una finalità sociale e di perseguimento degli obiettivi di solidarietà, in condizioni di efficienza economica e adeguatezza, nonché nel rispetto dei

principi di trasparenza e non discriminazione. Alle convenzioni aventi ad oggetto i servizi di cui al comma 1 si applicano le disposizioni di cui ai commi 2, 3, 3-bis e 4 dell'art. 56".

Esaminando il testo letterale della norma in esame nelle Linee Guida viene osservato che:

- si tratta di una possibilità che le Regioni, secondo l'impostazione del Consiglio di Stato, possono trasformare in un obbligo;
  - la locuzione "in via prioritaria" indica una sorta di presunzione di "maggior favore rispetto al mercato".
- Con riferimento all'ambito oggettivo di applicazione, il Ministero adotta un criterio di stretta applicazione, in una prospettiva euro-unitaria, secondo la quale non parrebbero rientrare nell'ambito applicativo della disposizione in esame tutti i servizi non connotati da emergenza ed urgenza.