



PARTECIPAZIONE alla COSTRUZIONE dei SISTEMI di SERVIZI SOCIALI e MODALITÀ di CONVENZIONAMENTO

Considerazioni intorno alla proposta
di Linee guida formulata da ANAC

Partecipazione alla costruzione dei sistemi di servizi sociali e modalità di convenzionamento

Considerazioni intorno alla proposta di Linee guida formulata da ANAC

A cura di Carlo Paolini, Michelangelo Caiolfa e Andrea De Conno.

Il gruppo di lavoro di Federsanità-Anci Toscana che ha approfondito i temi esposti nell'istant e-book è composto da:

Caterina Campani, Luca Caterino, Nicolò Di Bernardo, Barbara Giachi, Chiara Mannucci, Simone Naldoni, Selma Rodrigues, Eleonora Valeri.

Copertina di Osman Bucci



Instant e-book

© 2019 FEDERSANITÀ – ANCI TOSCANA

ISBN 9788894269536

Collana: *testi A fronte* – N. 2/2019

LUGLIO 2019

testi ^A fronte

INDICE

Premessa	3
1. Partecipazione alla costruzione dei sistemi di servizi sociali	4
2. Lettura coordinata del Codice del Terzo settore e del Codice dei Contratti	7
2.1. Codice del Terzo Settore	8
2.2. Coordinamento tra i due Codici	11
2.3. Codice dei Contratti.....	14
3. Alcuni commenti specifici alle linee guida ANAC.....	15
4. Un possibile percorso di co-programmazione e di co-progettazione	17
4.1. Il percorso di co-programmazione	17
4.2. Un possibile percorso di co-progettazione.....	18
Appendice – Osservazioni sottoposte da Anci Toscana e da Federsanità-Anci Toscana	21

Partecipazione alla costruzione dei sistemi di servizi sociali e modalità di convenzionamento

Considerazioni intorno alla proposta di Linee guida formulata da ANAC

Premessa

In occasione della consultazione on-line promossa da ANAC e relativa alle Linee guida recanti 'Indicazioni in materia di affidamento dei servizi sociali', tra Federsanità Toscana e Anci Toscana sono nate alcune riflessioni che riguardano sia la dimensione strettamente tecnica delle normative in questione, sia la loro contestualizzazione nel più ampio processo di partecipazione collettiva e organizzata alla costruzione dei sistemi di servizi sociali.

Dal confronto sono scaturiti alcuni materiali in parte riassunti nel documento di discussione on-line ANAC, in parte raccolti in questo instant e-book che viene proposto alla discussione e al contributo generale pur trattandosi di riflessioni ancora parziali.

Il testo è organizzato in quattro brevi capitoli:

1. Partecipazione alla costruzione dei sistemi di servizi sociali
2. Lettura coordinata del Codice del Terzo Settore e del Codice dei Contratti
 - 2.1. Codice del Terzo Settore
 - 2.2. Coordinamento tra i due Codici
 - 2.3. Codice dei Contratti
3. Alcuni commenti specifici alle linee guida ANAC
4. Formulazione di un possibile percorso di co-programmazione e di co-progettazione
 - 4.1. Il percorso di co-programmazione
 - 4.2. Un possibile percorso di co-progettazione

Segue un'Appendice con le osservazioni proposte da Anci Toscana e Federsanità Toscana al documento di consultazione ANAC.

1. Partecipazione alla costruzione dei sistemi di servizi sociali

Nei primissimi anni Duemila si è affermato, anche sul piano giuridico, un approccio diverso e più evoluto rispetto ai cosiddetti servizi sociali comunali. Preceduta dalle normative di alcune regioni, la legge 328/2000 ha segnato il momento fondativo per una intera stagione caratterizzata dal tentativo di costruire un approccio sistemico e integrato al complesso dei servizi alla persona. Tanto è vero che lo stesso titolo della legge 328/2000 è riferito al *'sistema integrato dei servizi e degli interventi sociali'*. La riforma costituzionale del 2001 ha fatto venire meno il carattere di prevalenza delle normative nazionali su queste materie, quando non legate espressamente ai livelli essenziali di assistenza, per cui molte di quelle elaborazioni sono state disseminate in modo diverso e disomogeneo attraverso le successive normative regionali. Tuttavia alcuni elementi fondamentali sono rimasti sempre attivi, perché legati a radici vive dell'azione sociale, tanto da riemergere ricorsivamente in varie occasioni: il concetto stesso di sistema integrato di servizi, la sua programmazione, l'ambito territoriale di riferimento, la governance istituzionale del sistema, per citare solo alcuni dei principali istituti di sistema.

Tra questi elementi fondanti, il tema della partecipazione diretta da parte dei soggetti del Terzo Settore alla costruzione del sistema integrato dei servizi sociali ha sempre manifestato la sua vitalità già prima della legge 328/2000, delle normative comunitarie sulla concorrenza e il libero mercato, della nascita dell'autorità anticorruzione. La ragione è estremamente semplice e risiede nella natura stessa dei servizi sociali. Si tratta di attività e interventi che agiscono nell'ambito di relazioni di protezione e di promozione sociale, e quindi si fondano su una ineliminabile base interpersonale. Allo stesso tempo però, tali interazioni si svolgono in ogni caso all'interno di reti familiari o allargate, formali e informali, che coinvolgono comunque una dimensione comunitaria. Che sia ancora una dimensione comunitaria presente e viva, o che sia ormai liquida e mediata da connessioni virtuali, quando i servizi di protezione e promozione sociale vengono svolti da un ente locale essi assumono un rilievo comunitario in virtù del loro stesso mandato pubblico. L'interesse pubblico generale che una qualsiasi amministrazione ha il dovere di perseguire in ogni sua attività, nel caso dei servizi sociali si coniuga indissolubilmente con l'interesse di quello stesso ente locale per lo sviluppo e la coesione della propria comunità.

Le organizzazioni del Terzo settore sono nate proprio per dare modo ai cittadini interessati di esplicitare la loro responsabilità sociale anche attraverso l'azione volontaria, associativa o cooperativa per l'interesse pubblico generale. La consonanza tra l'interesse delle pubbliche amministrazioni per la coesione sociale della comunità e la responsabilità sociale delle organizzazioni del Terzo settore, quando si agisce per realizzare attività e servizi di protezione e promozione sociale, risiede dunque nella dimensione costitutiva di entrambi i soggetti. Per queste ragioni la partecipazione del Terzo settore alla costruzione del sistema integrato dei servizi e degli interventi sociali riemerge ricorsivamente come uno degli elementi cardine, non accessorio, per l'intero complesso della programmazione, realizzazione, promozione, valutazione.

Con nature, regimi giuridici e statuti differenti, le Pubbliche Amministrazioni e gli enti del Terzo settore perseguono entrambi l'interesse pubblico generale; ma soprattutto entrambi perseguono un interesse finalistico per lo sviluppo e la coesione delle proprie comunità di appartenenza.

Il Codice del Terzo settore non solo rappresenta uno straordinario strumento di riordino e rilancio delle organizzazioni e della cultura dell'impegno sociale, ma in alcuni passaggi affronta finalmente alcuni dei nodi amministrativi di maggiore rilievo proprio sul piano della partecipazione alla costruzione del sistema dei servizi e degli interventi sociali. Si tratta di istituti che attendono da tempo una sistemazione: la co-programmazione, la co-progettazione, l'accreditamento dei soggetti, le forme di convenzionamento.

La fase di applicazione del Codice del Terzo settore in queste materie ha aperto un duplice percorso di riflessione. Il primo percorso tende a ricostruire tutto il dipanarsi delle normative europee e nazionali

dedicate specificatamente ai servizi sociali e alle organizzazioni del Terzo settore, a partire grossomodo dalla legge 328/2000 in poi. Il secondo percorso tende a rintracciare nella normativa generale dei contratti, quelle condizioni espressamente riferite ad ambiti riservati in materia sociale o in relazione ai soggetti del Terzo settore. Il rischio, esplicitato in modo palese in alcuni punti della Linea guida posta in discussione da ANAC, è che i passaggi più complessi e delicati di questi due percorsi restino ancora una volta distinti e paralleli.

Appare evidente, invece, la necessità di coordinare in modo sistematico e completo questi due percorsi per fornire un unico corpo interpretativo capace di rispondere alle esigenze operative del sistema integrato dei servizi e degli interventi sociali. Senza contare che la lettura coordinata e sistematica del Codice del Terzo Settore e del Codice dei Contratti, se illuminata attraverso i concetti basilari e le tensioni culturali delle normative nazionali ed europee sui contenuti del principio di interesse pubblico generale, potrebbe fornire una forte spinta verso la comprensione dei veri contenuti perseguiti attraverso l'azione delle pubbliche amministrazioni.

2. Lettura coordinata del Codice del Terzo settore e del Codice dei Contratti

La sezione iniziale delle linee guida proposte da ANAC 'Indicazioni per l'affidamento dei servizi sociali' esplicita con estrema chiarezza un approdo interpretativo sulla compatibilità del Codice del Terzo settore con la normativa pro-concorrenziale di derivazione euro-unitaria. In coerenza con questa impostazione, per realizzare l'intento delle linee guida, sarebbe bene venissero esplicitate:

- A. le ipotesi in cui si è del tutto al di fuori del Codice dei contratti, costituite dai convenzionamenti di cui agli articoli 56 e 57 del D.Lgs 117/2017, nonché dai procedimenti di co-programmazione ed eventualmente di co-progettazione quando quest'ultima non sfoci direttamente nella realizzazione dei servizi;
- B. le ipotesi in cui invece vi è un collegamento/interazione tra il Codice del Terzo settore e il Codice dei contratti. Cioè i casi in cui il ricorso a soggetti del Terzo settore, ivi compresa la co-progettazione quando invece sfoci nella realizzazione mediante convenzione, richieda contemporaneamente sia il rispetto della normativa del Codice del Terzo settore (che disciplina i soggetti) sia il soddisfacimento dei principi del Codice dei contratti (che disciplina la scelta del contraente).

Nel caso si sia fuori dal campo di applicazione del Codice dei contratti (punto a), sarà esclusivamente la disciplina del Codice del Terzo settore a costituire la normativa da rispettare, unitamente ai principi generali sull'azione amministrativa.

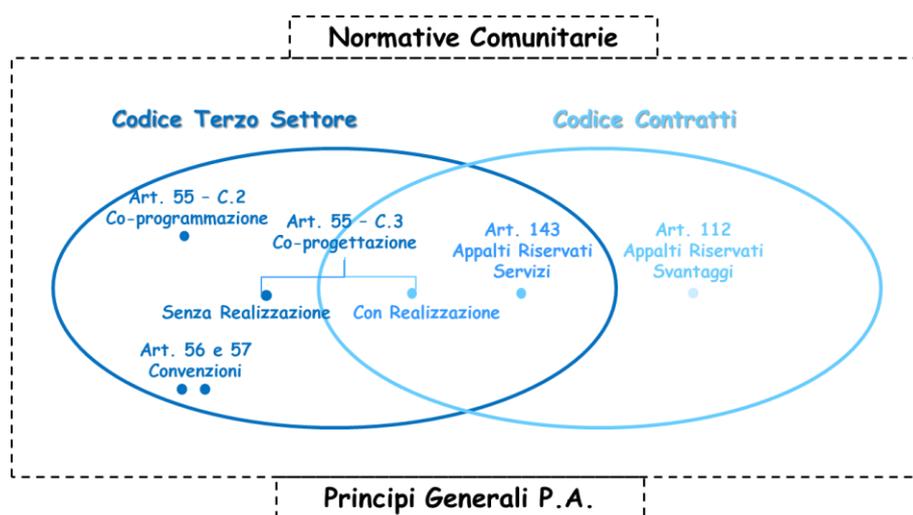
Nelle altre ipotesi in cui vi è interazione tra i Codici (punto b), si dovranno applicare: per quanto riguarda le questioni concernenti i soggetti e gli

indirizzi sulla valorizzazione del Terzo settore, le discipline della recente riforma del Terzo settore; mentre per quanto attiene le procedure di scelta del contraente, varranno i principi del Codice dei contratti.

In ogni caso qualsiasi iter procedurale, come ogni azione pubblica, deve garantire il rispetto dei noti principi codificati nella legge n. 241/90 e nel codice dei contratti: economicità, efficacia, imparzialità, trasparenza, parità di trattamento, proporzionalità. I due passaggi essenziali che si pongono alla base di tutti i procedimenti legati alla realizzazione di servizi, e costituiscono gli strumenti principali attraverso cui assicurare l'effettiva attuazione dei principi appena ricordati, sono:

- Gli avvisi di indizione del procedimento, da attivare necessariamente in tutti i casi (co-programmazione, co-progettazione, accreditamento, convenzioni), devono riportare in modo completo tutti gli elementi necessari a garantire le pari opportunità di trasparenza, informazione e trattamento.
- Le procedure comparative di selezione, da attivare quando l'iter amministrativo si pone l'obiettivo di giungere fino alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento.

Se conformate nel rispetto dei principi generali e articolate attraverso un'attenta interazione tra i due diversi corpi normativi (Terzo settore e Contratti), delle procedure amministrative evolute possono proporsi di oltrepassare lo stretto recinto rappresentato dalle cosiddette 'attività innovative e sperimentali' per andare



ad operare con piena efficacia nel campo della generalità dei servizi sociali. In questo modo, finalmente, diventa possibile anche far evolvere l'attuale concetto un po' stantio di 'innovazione'.

Per anni la dimensione dell'innovazione è stata messa in relazione più con l'oggetto dichiarato del servizio o dell'intervento da realizzare, che con i contenuti, gli approcci, le professionalità e le modalità di realizzazione. Mentre le trasformazioni in atto nelle nostre comunità molto spesso richiedono evoluzioni innovative che possono interessare anche servizi e interventi classici e già presenti nel territorio¹. Servizi che in alcuni casi vengono contaminati tra loro per produrre nuovi basamenti integrati, oppure sono interessati da profonde trasformazioni di processo pur mantenendo la stessa classificazione tipologica di offerta. L'attivazione da parte dell'amministrazione di forme di dialogo strutturato con le organizzazioni del Terzo settore e di partenariato progettuale, è mirata proprio a far emergere le risorse endogene della comunità locale in grado di portare qualità e innovazione nell'intera filiera dell'offerta assistenziale, vecchia o nuova che sia.

2.1. Codice del Terzo Settore

Di seguito le materie disciplinate in modo esclusivo dal Codice del Terzo settore, e relative alla partecipazione alla costruzione del sistema dei servizi, ma che nella loro attuazione vanno sempre viste in un rapporto funzionale con le altre materie disciplinate anche dal Codice dei Contratti.

Articolo 55, comma 2 – Co-programmazione

2. La co-programmazione è finalizzata all'individuazione, da parte della pubblica amministrazione procedente, dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili.

Questa definizione della co-programmazione appare del tutto congrua ed esplicita benissimo il nucleo fondamentale dell'attività che riguarda, appunto, la partecipazione organizzata ai processi di programmazione della pubblica amministrazione. Tutte le pubbliche amministrazioni hanno l'obbligo di organizzare il proprio esercizio mediante degli strumenti piuttosto importanti di programmazione. Per riassumerli nella indicazione dello strumento comunale forse più significativo in questo momento, per tante ragioni, è possibile utilizzare l'esempio del Documento Unico di Programmazione (DUP). Tuttavia per quanto riguarda nello specifico le materie sociali e sociosanitarie integrate, resta centrale il rapporto strategico tra i procedimenti di co-programmazione e l'elaborazione degli atti di programmazione riferiti agli ambiti territoriali regolati alle varie normative regionali (Piani di Zona nelle varie declinazioni regionali).

Occorre sottolineare come la co-programmazione indichi soltanto le attività codificate da un apposito procedimento amministrativo che riguardano il coinvolgimento degli enti del Terzo settore nei processi di programmazione della pubblica amministrazione. Lo scopo di questo coinvolgimento è quello di arricchire il quadro conoscitivo a disposizione della pubblica amministrazione mediante forme strutturate di dialogo sociale. Allo stesso tempo il processo fa anche emergere la ricchezza endogena delle comunità locali, fatta di competenze, esperienze, capacità che agiscono incessantemente all'interno delle reti sociali alimentando i legami sociali. Si tratta di un protagonismo estremamente prezioso per qualsiasi comunità locale.

¹ 'Nuove idee (prodotti, servizi e modelli) che rispondono ai bisogni sociali e/o sanitari in modo più efficace delle alternative esistenti e che, allo stesso tempo, creano nuove relazioni e collaborazioni. Il processo sotteso all'innovazione implica trasformazioni tanto di prodotto (i servizi offerti) quanto di processo (chi offre il servizio e con quali risorse), che si distinguono dal resto delle sperimentazioni per il fatto di riuscire a migliorare effettivamente e in modo duraturo la qualità della vita dei cittadini.' Adattato da: Bureau of European Policy Advisers (BEPA).

Per queste ragioni la finalità della co-programmazione non può essere in alcun modo riferita al convenzionamento di servizi, attività, interventi in materia sociale o in altre materie. Il suo procedimento si arresta al livello conoscitivo per la programmazione.

Articolo 55, comma 3 – Co-progettazione senza realizzazione

3. 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 programmazione di cui al comma 2.

Le precedenti linee guida Anac (delibera 32/2016), che già contenevano una serie di indicazioni operative coerenti con i caratteri della co-progettazione, è necessario che rifluiscono nelle nuove Linee guida. Da richiamare indubbiamente la definizione del suo carattere tipico quale strumento di partenariato con il Terzo settore: *‘La co-progettazione si sostanzia in un accordo procedimentale di collaborazione che ha per oggetto la definizione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti all'atto della programmazione e trova il proprio fondamento nei principi di sussidiarietà, trasparenza, partecipazione e sostegno dell'impegno privato nella funzione sociale’.*

Tuttavia le nuove regolazioni vanno reinquadrate e sviluppate alla luce delle disposizioni contenute all'articolo 55, co. 3, del d.lgs. n. 117/17. Pare evidente che da tale formula legislativa vengano a delinearci due possibili modalità di atteggiarsi della co-progettazione: a) una prima ipotesi che sfocia nella ‘definizione’ di specifici progetti di servizio; b) una seconda ipotesi più articolata che sfocia nella ‘realizzazione di specifici progetti di servizio’, che è poi quella ordinariamente utilizzata.

L'ipotesi a) definisce quindi una prima parte del procedimento di co-progettazione finalizzata alla sola definizione di uno specifico progetto di servizio o di intervento. All'interno di questa parte dell'iter procedimentale, dovrebbe essere possibile aprire una fase caratterizzata dal confronto orizzontale tra i soggetti del terzo settore che hanno manifestato l'interesse a partecipare. Si tratta del momento in cui le varie esperienze, competenze, risorse comunitarie, disponibili a cooperare possono contaminarsi tra loro e far scaturire in questo modo gli elementi capaci di apportare maggiore adeguatezza, efficacia e innovazione alla progettazione del servizio posto in co-progettazione. Questa fase, organizzata e guidata dall'amministrazione procedente, si chiude necessariamente con la presentazione delle proposte progettuali elaborate dai soggetti del Terzo settore o da loro raggruppamenti; successivamente le proposte possono essere comparate tra loro e selezionate nel passaggio alla seconda (eventuale) parte dell'iter di co-progettazione finalizzata alla realizzazione di servizi.

La seconda parte del procedimento di co-progettazione, definita dall'ipotesi b), è finalizzata alla realizzazione di specifici progetti di servizio ed è legata alla prima parte da una connessione logico-consequenziale. Tuttavia la sua attuazione va orientata attraverso il coordinamento con i principi propri del Codice dei contratti come viene espresso nel successivo paragrafo dedicato alla ‘Co-progettazione con realizzazione dei servizi’.

Articolo 56 - Convenzioni

1. *Le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, 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.*

2. *Le convenzioni di cui al comma 1 possono prevedere esclusivamente il rimborso alle organizzazioni di volontariato e alle associazioni di promozione sociale delle spese effettivamente sostenute e documentate.*

3. *L'individuazione delle organizzazioni di volontariato e delle associazioni di promozione sociale con cui stipulare la convenzione è fatta nel rispetto dei principi di imparzialità, pubblicità, trasparenza, partecipazione e parità di trattamento, mediante procedure comparative riservate alle medesime. Le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale devono essere in possesso dei requisiti di moralità professionale, e dimostrare 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.*

3-bis. *Le amministrazioni procedenti pubblicano sui propri siti informatici gli atti di indizione dei procedimenti di cui al presente articolo e i relativi provvedimenti finali. I medesimi atti devono altresì formare oggetto di pubblicazione da parte delle amministrazioni procedenti nella sezione 'amministrazione trasparente', con l'applicazione delle disposizioni di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.*

4. *Le convenzioni devono contenere disposizioni dirette a garantire l'esistenza delle condizioni necessarie a svolgere con continuità le attività oggetto della convenzione, nonché il rispetto dei diritti e della dignità degli utenti, e, ove previsti dalla normativa nazionale o regionale, degli standard organizzativi e strutturali di legge. Devono inoltre prevedere 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'articolo 18, i rapporti finanziari riguardanti le spese da ammettere a rimborso fra le quali devono figurare necessariamente gli oneri relativi alla copertura assicurativa, le modalità di risoluzione del rapporto, forme di verifica delle prestazioni e di controllo della loro qualità, la verifica dei reciproci adempimenti nonché 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.*

Piena condivisione alla interpretazione ANAC che ritiene la normativa del codice del Terzo settore, ed in particolare l'articolo 56 del d.lgs. n. 117/17, non in contrasto con il diritto euro-unitario, scartando pertanto l'ipotesi della disapplicazione di tale normativa interna. Coerentemente con tale indirizzo, sulla questione dei rimborsi a piè di lista appare opportuno attestarsi sugli ultimi orientamenti della Corte di Giustizia risultanti dalle note sentenze "Spezzino" e "Casta", superando le perplessità e i dubbi espressi dalla apposita Commissione del Consiglio di stato.

Per dare il massimo di certezze applicative alle amministrazioni e agli enti del Terzo settore sarebbe bene evidenziare in modo esplicito che la gratuità dei servizi sociali affidati alle organizzazioni solidaristiche di volontariato, che comporta che tali organizzazioni non traggano alcun profitto dalle loro prestazioni (quindi nessun scopo di lucro, nemmeno indiretto), non esclude il rimborso delle spese effettivamente sostenute per

l'attività fornita, cioè il rimborso dei costi variabili, fissi e durevoli nel tempo necessari per fornire le medesime prestazioni (punti 64 e 65 della sentenza "Casta").

Seguendo questa interpretazione 'comunitariamente orientata' si può ritenere pienamente compatibile con il diritto euro-unitario sia il rimborso dei costi (effettivamente sostenuti e documentati) diretti e indiretti imputabili all'attività oggetto della convenzione ex articolo 56 del Codice del terzo settore, che gli oneri relativi alla copertura assicurativa, giacché sia i primi che i secondi rientrano fra quelli che secondo tale giurisprudenza non danno luogo al perseguimento di nessun scopo di lucro, nemmeno indiretto.

Articolo 57 – Servizio di trasporto sanitario di emergenza e urgenza

1. 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'articolo 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.

2. 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'articolo 56.

La lettura data dalla giurisprudenza è orientata a considerare che l'Amministrazione Pubblica sia autorizzata a ricorrere a soggetti differenti solo in tanto e in quanto dimostri l'impossibilità di ricorrere alle organizzazioni di volontariato.

2.2. Coordinamento tra i due Codici

Di seguito le materie che necessitano di riferimenti incrociati relativi sia al Codice del Terzo settore che al Codice dei Contratti. Una interpretazione sistematica di queste interazioni può condurre alla ricomposizione di alcuni istituti giuridici rendendone gli oggetti molto più aderenti alle pratiche reali e, di conseguenza, anche molto più efficaci nel disciplinare alcune condotte pubbliche che da tempo attendono spinte verso un'evoluzione qualificata, certa e avanzata.

CTS Articolo 55, comma 3 – Co-progettazione con realizzazione attraverso convenzione

3. 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 programmazione di cui comma 2.

È da ritenere che il legislatore abbia inteso limitarsi a delineare i tratti essenziali dell'istituto affinché lo stesso possa essere adattato alle più svariate situazioni, in rapporto ai variabili bisogni e le diverse caratteristiche dei destinatari presenti nelle varie realtà territoriali. La stessa normativa di indirizzo (il D.P.C.M 30 marzo 2001) che aveva previsto le 'Istruttorie pubbliche per la coprogettazione con i soggetti del terzo settore', sebbene non espressamente abrogata, va interpretata e applicata in coerenza al sopravvenuto nuovo codice

del Terzo settore. In tal modo la lettura coordinata potrebbe evitare l'apparente emersione di una possibile antinomia fra la precedente norma di indirizzo, che circoscriveva la co-progettazione ad *'interventi innovativi e sperimentali'* e la sopravvenuta, che rende l'istituto del partenariato con il Terzo settore di portata generale.

Ciò premesso, va tuttavia ben evidenziato che se non si vogliono snaturare la ragione e gli scopi della co-progettazione, il suo ricorso non può che essere motivato dall'esigenza delle amministrazioni precedenti ad acquisire conoscenze, esperienze, idee innovative frutto di sperimentazioni positive che possono scaturire dalla cooperazione offerta dal mondo del Terzo settore, garantendo così il miglior perseguimento dell'obiettivo di fornire servizi di qualità appropriata alle esigenze dei destinatari. In questo modo, risulterebbe evidente che tale ricorso non sarebbe giustificato per quelle attività e servizi per i quali le amministrazioni potrebbero procedere direttamente con le proprie conoscenze e strutture alla definizione dei progetti di servizio da affidare all'esterno.

Per quanto attiene l'iter procedimentale, le disposizioni contenute all'articolo 55, co. 3, del d.lgs. n. 117/17, come già tematizzato nel paragrafo precedente *'co-programmazione senza realizzazione'*, delinea due possibili modalità di atteggiarsi della co-progettazione: a) una prima ipotesi che sfocia nella "definizione" di specifici progetti di servizio; b) una seconda ipotesi più articolata che sfocia nella "realizzazione di specifici progetti di servizio", che è poi quella ordinariamente utilizzata.

L'ipotesi b), quindi, si riferisce ad una seconda parte dell'iter di co-progettazione finalizzata alla definizione di un progetto esecutivo e alla stipula della conseguente convenzione per la realizzazione delle attività, ed è logicamente successiva e consequenziale alla parte precedente. Questa fase si basa necessariamente sulla comparazione delle proposte progettuali scaturite dalla prima parte dell'iter e sulla selezione di quella ritenuta migliore. All'interno dell'iter procedimentale dovrebbe essere possibile prevedere lo sviluppo negoziale della proposta così selezionata, fino al raggiungimento del livello esecutivo ritenuto adeguato dall'amministrazione precedente. In ogni caso appare indispensabile che sia sempre definita una forma di compartecipazione del soggetto proponente, sia di tipo materiale che immateriale. Nelle norme attuali proprio il passaggio comparativo-selettivo appare l'ambito che mostra il minore grado di concettualizzazione e di sviluppo, fase che in ogni caso deve necessariamente prevedere procedure modellate estraendo dal Codice dei contratti i principi di riferimento per la comparazione delle proposte progettuali scaturite durante la prima fase della co-progettazione.

In questa materia resta di fondamentale importanza la capacità di attuare le disposizioni del Codice del Terzo settore coordinandone i relativi procedimenti amministrativi con i principi estratti dal Codice dei contratti. La produzione di linee guida regolative ispirate ad un coordinamento sistematico e completo tra i due Codici, potrebbe fornire una spinta decisiva per lo sviluppo solido, appropriato e completo dell'istituto della co-progettazione.

CTS Articolo 55, comma 4 – Accredimento

4. Ai fini di cui al comma 3, l'individuazione degli enti del Terzo settore con cui attivare il partenariato avviene anche mediante forme di accreditamento nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento, previa definizione, da parte della pubblica amministrazione procedente, degli obiettivi generali e specifici dell'intervento, della durata e delle caratteristiche essenziali dello stesso nonché dei criteri e delle modalità per l'individuazione degli enti partner.

In prima istanza l'istituto dell'accREDITAMENTO in ambito pubblico dovrebbe essere distinto secondo l'oggetto verso cui è rivolta l'azione regolativa.

A. Accreditamento istituzionale di servizi.

Il riferimento metodologico e applicativo più rilevante è rappresentato dal sistema delle cosiddette 'Tre A': autorizzazione, accreditamento, atti convenzionali. In ambito pubblico l'istituto nasce nelle materie sanitarie e sociosanitarie, il riferimento normativo principale è costituito dal D.Lgs. 229/1999 (art. da 8-bis a 8-quinquies). La Legge 328/2000, all'articolo 11, commi 1, 2 e 3, riprende in larga parte questa impostazione con il sistema: autorizzazione, accreditamento, tariffe.

B. Accreditamento istituzionale di soggetti.

In questo caso, invece, l'oggetto della regolazione sono i soggetti che poi realizzeranno delle attività. L'art. 55 del CTS, al comma 4, prevede forme di accreditamento di soggetti che sono strettamente finalizzate ad individuare il partenariato per la co-progettazione come definita al comma 3 dello stesso articolo: *co-progettazione diretta alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni ben definiti.*

Emerge la necessità di una migliore organizzazione delle Linee guida su queste materie al fine di evitare la possibile confusione tra i due istituti, per poi definirne con precisione le rispettive finalità:

- Nel caso dell'accREDITamento istituzionale di servizi, appare di fondamentale interesse una precisa definizione delle condizioni e delle procedure che rendono possibile il rapporto tra i servizi accreditati in ambito socioassistenziale e le forme di acquisto, diretto o indiretto, di detti servizi da parte delle amministrazioni pubbliche.
- Nel caso dell'accREDITamento istituzionale di soggetti, appare di fondamentale interesse una precisa definizione del possibile utilizzo dell'istituto ai fini dei procedimenti per la co-progettazione, mentre appare escluso il suo utilizzo per le convenzioni previste dall'articolo 56 del Codice del terzo settore.

CC Articolo 143 – Appalti riservati per determinati servizi

1. Le stazioni appaltanti possono riservare alle organizzazioni di cui al comma 2 il diritto di partecipare alle procedure per l'aggiudicazione di appalti pubblici esclusivamente per i servizi sanitari, sociali e culturali di cui allegato IX, identificati con i codici CPV 75121000-0, 75122000-7, 75123000-4, 79622000-0, 79624000-4, 79625000-1, 80110000-8, 80300000-7, 80420000-4, 80430000-7, 80511000-9, 80520000-5, 80590000-6, da 85000000-9 a 85323000-9, 92500000-6, 92600000-7, 98133000-4, 98133110-8.

2. Gli affidamenti di cui al comma 1 devono soddisfare tutte le seguenti condizioni:

- a) l'organizzazione ha come obiettivo statutario il perseguimento di una missione di servizio pubblico legata alla prestazione dei servizi di cui al comma 1;*
- b) i profitti dell'organizzazione sono reinvestiti al fine di conseguire l'obiettivo dell'organizzazione. Se i profitti sono distribuiti o redistribuiti, ciò dovrebbe basarsi su considerazioni partecipative;*
- c) le strutture di gestione o proprietà dell'organizzazione che esegue l'appalto sono basate su principi di azionariato dei dipendenti o partecipativi, ovvero richiedono la partecipazione attiva di dipendenti, utenti o soggetti interessati;*
- d) l'amministrazione aggiudicatrice interessata non ha aggiudicato all'organizzazione un appalto per i servizi in questione a norma del presente articolo negli ultimi tre anni.*

3. La durata massima del contratto non supera i tre anni.

4. Il bando è predisposto nel rispetto di quanto previsto dal presente articolo.

Il Codice dei Contratti disciplina appalti riservati a organizzazioni assimilabili a quelle del Terzo settore, regolati dallo specifico Codice, per alcune aree di servizi ben specificate: servizi sanitari, sociali e culturali. In

questo caso, quindi, alla riserva dei soggetti corrisponde anche un'analoga limitazione del campo di applicazione della norma speciale.

Nel caso in cui l'amministrazione procedente lo ritenga opportuno, i contenuti di questa apposita normativa possono essere interrelati con la disciplina del Codice del Terzo Settore per quanto riguarda la scelta dei soggetti. Allo stesso modo, quando sia ritenuto opportuno dall'amministrazione procedente, l'articolazione di una procedura di co-progettazione potrebbe richiamare a sua volta questo articolo del Codice dei Contratti anche solo per alcuni passaggi o per alcuni servizi specifici.

2.3. Codice dei Contratti

Di seguito la principale materia disciplinata in modo esclusivo dal Codice dei Contratti che propone alcune potenziali interazioni con il complesso delle procedure di co-programmazione e di co-progettazione in ambito sociale.

Articolo 112 – Appalti e concessioni riservati

1. Fatte salve le disposizioni vigenti in materia di cooperative sociali e di imprese sociali, le stazioni appaltanti possono riservare il diritto di partecipazione alle procedure di appalto e a quelle di concessione o possono riservarne l'esecuzione ad operatori economici e a cooperative sociali e loro consorzi il cui scopo principale sia l'integrazione sociale e professionale delle persone con disabilità o svantaggiate o possono riservarne l'esecuzione nel contesto di programmi di lavoro protetti quando almeno il 30 per cento dei lavoratori dei suddetti operatori economici sia composto da lavoratori con disabilità o da lavoratori svantaggiati.

2. Ai sensi del presente articolo si considerano soggetti con disabilità quelli di cui all'articolo 1 della legge 12 marzo 1999, n. 68, le persone svantaggiate, quelle previste dall'articolo 4 della legge 8 novembre 1991, n. 381, gli ex degenti di ospedali psichiatrici, anche giudiziari, i soggetti in trattamento psichiatrico, i tossicodipendenti, gli alcolisti, i minori in età lavorativa in situazioni di difficoltà familiare, le persone detenute o internate negli istituti penitenziari, i condannati e gli internati ammessi alle misure alternative alla detenzione e al lavoro all'esterno ai sensi dell'articolo 21 della legge 26 luglio 1975, n. 354 e successive modificazioni.

3. Il bando di gara o l'avviso di preinformazione danno espressamente atto che si tratta di appalto o concessione riservata.

In questo caso la riserva non è rivolta esclusivamente alle organizzazioni del Terzo settore perché sono ammessi anche operatori economici, purché almeno il 30% dei loro lavoratori sia composto da persone con disabilità o svantaggiate. Naturalmente il 30% è da considerarsi un limite minimo, la singola organizzazione può arrivare ad impiegare il 100% di lavoratori con disabilità o svantaggiati.

Quando ritenuto utile e opportuno dall'amministrazione procedente, l'articolazione di una procedura di co-progettazione potrebbe richiamare i contenuti di questo articolo del Codice dei Contratti, anche solo per alcuni passaggi o per alcuni servizi specifici.

3. Alcuni commenti specifici alle linee guida ANAC

La ricostruzione sistematica del quadro normativo nazionale e comunitario operata dalle Linee guida ANAC 'Indicazioni in materia di affidamenti di servizi sociali' è pienamente condivisibile ed apre ampi spazi di qualificazione ed evoluzione degli istituti giuridici specifici in questa materia. Coerentemente con il quadro così ricostruito, le Linee guida ANAC sviluppano molto positivamente un'ampia serie di approcci regolativi.

Di elevato interesse è il richiamo al Quadro Europeo Volontario per la qualità dei servizi sociali, cui attingere sia per i criteri da articolare nelle procedure di natura comparativa che per i criteri che riguardano l'accREDITAMENTO.

Assume un rilievo di particolare importanza il riferimento incrociato tra il coinvolgimento attivo del Terzo settore attraverso le forme di co-programmazione disciplinate dall'art. 55 del CTS e la programmazione sociale dell'ambito territoriale. Stessa rilevanza assume il riferimento incrociato tra le procedure finalizzate all'individuazione di enti partner destinati a svolgere il servizio a titolo oneroso e le procedure disciplinate dal codice dei contratti pubblici.

Totalmente condivisibili sono inoltre i contenuti espressi in materia di:

- Principio di rotazione negli affidamenti sottosoglia.
- Clausola sociale e proroga tecnica.
- Regimi derogatori previsti dal Codice: appalti riservati alle organizzazioni art. 143, comma 2.
- Regimi derogatori previsti dal Codice: appalti riservati a scopo d'integrazione art. 112, comma 1, prima parte.
- Regimi derogatori previsti dal Codice: appalti riservati a scopo d'integrazione art. 112, comma 1, seconda parte.
- Convenzioni ex articolo 56.
- Convenzioni ex articolo 57.
- Affidamenti alle cooperative sociali.

In altre parti le Linee guida ANAC, invece, non sono ancora riuscite a sviluppare pienamente il potenziale evolutivo che una lettura coordinata, completa e sistematica del Codice del Terzo settore e del Codice dei Contratti può infondere alla regolazione applicativa in queste materie. È il caso, in particolare, delle procedure di co-programmazione, co-progettazione e accREDITAMENTO che andrebbero meglio specificate e sviluppate in modo coordinato rispetto ai due complessi normativi di riferimento.

Alcuni passaggi fanno riferimento a quadri ormai un po' annosi, e comunque rivisitati dalle singole normative regionali, o a raccomandazioni con intenti 'pedagogici' oppure a materie attualmente in riesame. In particolare:

- I riferimenti così didascalici al 'piano di zona' previsto dalla legge 328/2000 sono da ritenersi non coerenti con l'evoluzione del quadro normativo, nel quale hanno assunto rilievo centrale le diversificate legislazioni regionali in riferimento alle pianificazioni territoriali.
- Viene proposta una interpretazione totalmente infondata dell'istituto dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (ex LivEAS).
- Gli obblighi di aggregazione e centralizzazione della domanda appaiono riferiti a impianti normativi in riesame.
- Le misure volte a garantire l'accessibilità, la continuità, la disponibilità e la completezza dei servizi, pur condivisibili appaiono tuttavia espressi in forma più 'pedagogica' che operativa e quindi potrebbero essere fruttuosamente allegati in una apposita appendice delle Linee guida.

- Anche il coinvolgimento e la responsabilizzazione degli utenti, analogamente condivisibili, appaiono tuttavia espressi in forma più ‘pedagogica’ che operativa e quindi potrebbero essere fruttuosamente allegati in una apposita appendice delle Linee guida.

In ogni caso sono tre gli ambiti principali in cui occorre produrre una migliore evoluzione delle Linee guida.

1. La co-programmazione. Tematica in cui si rileva un certo livello di sovrapposizione suscettibile di confusione tra le finalità della co-programmazione, tesa a coinvolgere secondo una logica di sussidiarietà orizzontale i soggetti del Terzo settore, e la co-progettazione. Nella fase di co-programmazione, tale coinvolgimento è funzionale all’individuazione dei bisogni della comunità di riferimento, utile alla pubblica amministrazione per avere maggiore contezza e per elaborare il quadro conoscitivo relativo alle problematiche di maggiore incidenza presenti nella comunità stessa, e non deve prevedere in alcuna forma il convenzionamento per la realizzazione di servizi.
2. La co-progettazione. Qualsiasi procedura di co-progettazione deve essere rigorosamente distinta dalla fase di co-programmazione che eventualmente la precede, e può essere finalizzata alla realizzazione dei servizi mediante convenzione. Come argine al potenziale conflitto d’interesse per gli enti che hanno partecipato alla co-programmazione, la co-progettazione prende avvio con un avviso pubblico a cui possono rispondere tutti i soggetti destinatari, che abbiano partecipato alla fase di co-programmazione o meno. Lo stesso avviso pubblico dovrà riportare integralmente i risultati della co-programmazione relativi al servizio, o all’insieme di servizi e attività, posto in co-progettazione in modo da garantire le necessarie condizioni di parità all’intera platea dei potenziali partecipanti.
3. L’accreditamento. Ambito in cui occorre prima di tutto distinguere rigorosamente l’istituto dell’accreditamento di servizi dall’istituto dell’accreditamento di soggetti. Successivamente sarebbe utile evidenziare sia il rapporto tra il primo istituto e l’acquisto (diretto o indiretto) di servizi o interventi; sia il rapporto tra il secondo istituto e i procedimenti amministrativi di co-progettazione.

4. Un possibile percorso di co-programmazione e di co-progettazione ²

In tema di co-programmazione e di co-progettazione molto è stato già detto, ma non piccola resta la confusione tra processi, strumenti, metodi, finalità diverse. Questa proposta tenta di delineare un plausibile percorso di co-programmazione e di co-progettazione, tra le tante possibilità in campo attualmente, con lo scopo di offrire una lente di lettura e di orientamento pratico all'interno della nuova Linea Guida ANAC.

La proposta si basa su alcuni assunti fondamentali:

- I percorsi di co-programmazione e di co-progettazione fanno capo a due processi distinti e separati.
- I due distinti processi devono necessariamente configurarsi come procedimenti amministrativi da definire nei contenuti e nei criteri di svolgimento.
- Perché possano dispiegarsi nel modo più efficace è consigliabile che le scarse, quando non generiche, disposizioni di legge del Codice del Terzo settore siano sviluppate attraverso appositi regolamenti comunali, ovvero regolamenti del soggetto deputato all'esercizio associato delle funzioni sociali comunali.

Nell'ambito del quadro così definito si aprono diverse possibilità procedurali, in questa proposta vengono assunti come riferimenti il coinvolgimento attivo degli enti del terzo settore (LG-A | Punto 6.7) per il processo di co-programmazione, e una forma articolata di comparazione competitiva con negoziazione (LG-A | Punto 5.2) per il processo di co-progettazione. Questo secondo procedimento è a sua volta diviso in due parti: la prima parte ha come obiettivo la *'definizione'* dei progetti di servizio; la seconda parte si spinge fino alla *'realizzazione di specifici progetti di servizio'*.

4.1. Il percorso di co-programmazione

Il procedimento amministrativo proposto non è in alcun modo finalizzato all'individuazione di enti partner destinati a svolgere il servizio programmato. Il suo unico obiettivo è quello di organizzare in modo pienamente accessibile e trasparente il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore nel percorso di programmazione realizzato dalle amministrazioni pubbliche nell'esercizio delle proprie funzioni.

A questo scopo, la finalità del percorso di co-programmazione è quella di integrare il quadro conoscitivo delle amministrazioni pubbliche relativamente ai bisogni della comunità di riferimento, agli interventi più adeguati e alle modalità operative più efficaci in grado di rispondere ai bisogni emersi, alle risorse complessivamente disponibili per raggiungere questi obiettivi (LG-A | Punto 6.1).

Il procedimento partecipativo deve necessariamente prevedere un termine di avvio, uno di conclusione e deve essere chiaramente individuato il responsabile del suo svolgimento.

La scelta degli ambiti tematici da sottoporre al dialogo strutturato con gli enti del terzo settore è nell'esclusiva responsabilità della pubblica amministrazione che avvia il procedimento (LG-A | Punto 6.11).

Il procedimento di co-programmazione prende avvio attraverso la divulgazione di un avviso pubblico che evidenzia:

- Le caratteristiche degli enti del terzo settore ammessi al percorso di co-programmazione.
- Gli ambiti tematici che si intendono affrontare.

² In varie parti di questa sezione è presente il riferimento abbreviato (LG-A | Punto ...) che richiama la proposta di le Linee Guida recanti 'Indicazioni in materia di affidamenti di servizi sociali' rilasciato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione il 10 maggio 2019 per la consultazione on-line.

- Le modalità con la quale si svolge la partecipazione degli enti del terzo settore.
- I termini temporali e le altre condizioni organizzative.
- Le modalità con cui è possibile manifestare l'interesse a partecipare da parte degli enti del terzo settore.

Secondo le modalità descritte nell'avviso pubblico, le sedute tematiche di co-programmazione sono condotte dall'amministrazione pubblica che indirizza e guida il confronto partecipativo sui contenuti, i tempi e i modi del dialogo con gli enti del Terzo settore partecipanti. L'andamento e gli esiti della consultazione vengono verbalizzati.

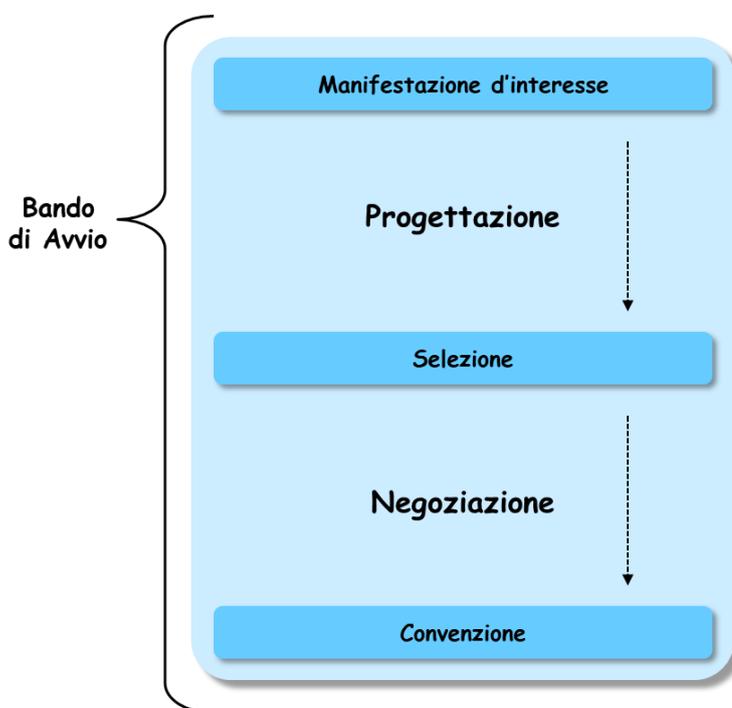
Il procedimento si chiude con un documento finale redatto a cura del responsabile del procedimento in cui vengono evidenziate le integrazioni scaturite durante il procedimento di co-programmazione, da riportare nel quadro conoscitivo dell'amministrazione procedente. Ovviamente tale documento è pubblico e di generale accessibilità.

Tale schema procedimentale di programmazione deve inquadrarsi nell'ambito degli atti specifici per la programmazione di settore riferita alla funzione fondamentale di assistenza sociale, secondo le varie denominazioni e le varie modalità assunte da questi strumenti nelle diverse regioni (piano di zona e sue declinazioni) (LG-A | Punto 6.6). Il processo di co-programmazione potrebbe così interessare in modo omogeneo e contestuale tutte le amministrazioni pubbliche coinvolte nell'elaborazione del piano territoriale.

4.2. Un possibile percorso di co-progettazione.

A differenza della co-programmazione, il procedimento amministrativo di co-progettazione è finalizzato nell'ipotesi più strutturata all'individuazione di enti partner destinati a svolgere il servizio programmato. A questo scopo si propone la costruzione di un iter che contempla una fase preparatoria ai fini della migliore comparazione seguita dalla selezione nella quale avviene la scelta del partner del Terzo settore, e da una fase di negoziazione che porta alla stipula della convenzione. Il procedimento è rivolto ai soli enti del Terzo settore. Naturalmente l'iter procedurale, come ogni azione pubblica, deve in ogni caso garantire il rispetto dei noti principi codificati nella legge n. 241/90 e nel codice dei contratti (economicità, efficacia, imparzialità, trasparenza, parità di trattamento, proporzionalità).

La **fase orizzontale di progettazione e comparazione** viene attuata per un duplice scopo: dare all'ente pubblico la possibilità di poter pervenire a selezionare la migliore proposta progettuale in termini di adeguatezza, efficacia, efficienza e qualità dei servizi offerti; ma anche quella di accendere un dialogo tecnico tra i soggetti proponenti perché, in piena libertà e trasparenza, possano volontariamente contaminarsi con le proprie esperienze e competenze. Questo secondo scopo appare di fondamentale importanza per le amministrazioni che scelgono di attivare un percorso di co-progettazione, perché sia possibile perseguire in piena trasparenza e pari opportunità il legittimo interesse ad alimentare la coesione sociale della propria comunità di riferimento anche attraverso



la valorizzazione dell'impegno privato nella funzione sociale (LG-A | Punto 7.2). In caso contrario un percorso di co-progettazione non avrebbe molto senso, perché non produrrebbe alcun valore aggiunto per la comunità amministrata rispetto ai consueti iter esclusivamente competitivi.

La **fase verticale di negoziazione** avviene dopo la selezione della migliore proposta progettuale, per questo l'iter proposto prevede un apposito passaggio selettivo nelle forme previste dalle normative vigenti. Lo scopo della fase di negoziazione è quella di sviluppare la proposta progettuale selezionata in un progetto esecutivo, tramite l'interlocuzione tecnica tra l'amministrazione procedente e il soggetto proponente selezionato (singolo o raggruppamento). L'amministrazione pubblica è quindi messa nella condizione di condividere e sviluppare le modalità realizzative delle attività e dei servizi oggetto della co-progettazione, indirizzando nel miglior modo possibile le capacità operative del soggetto selezionato verso la soddisfazione dei bisogni a cui si ritiene necessario rispondere.

Secondo l'approccio della comparazione competitiva con negoziazione, si può ipotizzare che l'intero procedimento di co-progettazione possa essere articolato in sei fasi distinte. A loro volta queste fasi possono essere raggruppate in due parti: la prima parte ha come oggetto la preparazione delle proposte progettuali (che può essere sostenuta da attività condotte dall'amministrazione procedente e finalizzate alla preparazione della fase di comparazione); la seconda parte ha come oggetto la selezione di un progetto da perfezionare e, una volta definito, da convenzionare (che può essere attuata attraverso una fase di negoziazione). Naturalmente l'amministrazione procedente può prevedere lo svolgimento dell'intero percorso oppure può arrestarsi alla prima fase, nel caso in cui dalle proposte progettuali non emergessero elementi tali da renderla interessata a proseguire aprendo la seconda fase.

Parte Prima

- A. Manifestazione d'interesse
- B. Attività di preparazione alla comparazione
- C. Invito a presentare idee progettuali

Parte Seconda

- D. Selezione
- E. Negoziazione
- F. Assegnazione

A. Manifestazione d'interesse. Per evitare che i soggetti coinvolti nel percorso di co-programmazione possano acquisire una qualsiasi forma di vantaggio competitivo nel successivo percorso di co-progettazione, l'avviso pubblico con cui viene avviato questo secondo e distinto iter riporta integralmente i risultati emersi in fase di programmazione per il servizio, o l'insieme di servizi e attività, posto in co-progettazione (LG-A | Punto 6.12). L'avviso evidenzia anche: il progetto di massima finalizzato ad orientare i concorrenti nella predisposizione della proposta progettuale (LG-A | Punto 7.3), le caratteristiche degli enti del Terzo settore ammessi al percorso di co-progettazione, la descrizione dell'intero iter di co-progettazione, le modalità con cui si attuano le diverse fasi dell'iter di co-progettazione, tutti i termini temporali dell'intero iter e le altre condizioni organizzative.

B. Attività di preparazione alla comparazione. Per sostenere l'elaborazione delle proposte progettuali in relazione al quadro conoscitivo emerso dal processo di programmazione e all'obiettivo specifico posto in co-progettazione, sono svolte delle attività di preparazione sotto la condotta dell'amministrazione procedente. Mediante tali attività i soggetti partecipanti, in piena autodeterminazione e trasparenza, possono anche individuare eventuali connessioni reciproche utili a rafforzare e qualificare le eventuali proposte progettuali da presentare alla successiva fase di selezione.

C. Invito a presentare idee progettuali. Conclusa la fase di preparazione, i soggetti partecipanti avanzano le proposte che recano le idee progettuali da loro elaborate. Per ciascun soggetto è possibile partecipare alla selezione in forma singola o all'interno di un raggruppamento, tuttavia sono escluse partecipazioni multiple: i soggetti che partecipano in forma singola non possono partecipare anche in raggruppamento, così come ciascun soggetto può partecipare ad un solo raggruppamento.

D. Selezione. L'amministrazione procedente opera la selezione delle proposte progettuali secondo i criteri e le modalità già definite in modo esplicito nell'avviso che avvia l'intero iter di co-progettazione, che considerano anche i contenuti con cui i soggetti proponenti definiscono la loro compartecipazione materiale o immateriale. Per la definizione dei criteri da adottare è possibile considerare anche i contenuti del Quadro europeo volontario per la qualità dei servizi sociali (LG-A | Punto 5.3). Nel caso di servizi complessi, o di insiemi composti da più servizi e più attività, lo stesso avviso iniziale definisce la possibile articolazione delle proposte progettuali rispetto a singoli servizi o attività contenuti nell'insieme posto in co-progettazione.

E. Negoziazione. La proposta progettuale selezionata, o le proposte progettuali se previsto dall'avviso in relazione alla complessità dei servizi posti in co-progettazione, sono sviluppate fino a raggiungere lo stadio di un progetto esecutivo. Lo sviluppo del progetto avviene mediante la negoziazione tra l'amministrazione procedente e il soggetto, o il raggruppamento di soggetti, che ha presentato la proposta progettuale selezionata.

F. Assegnazione. Conclusa la negoziazione, l'amministrazione procedente assegna la realizzazione degli interventi previsti al soggetto o al raggruppamento titolare del progetto esecutivo condiviso, con cui stipula la relativa convenzione.

Il procedimento amministrativo di co-progettazione, basato su una fase di facilitazione della comparazione competitiva dei progetti e una di negoziazione, deve essere interamente definito fin dal suo inizio. Le modalità, i criteri e i tempi dei vari passaggi che lo compongono trovano esposizione esplicita e completa nell'avviso che invita alla manifestazione d'interesse e avvia l'intero iter. Lo stesso avviso definisce in modo preciso ed esauriente il servizio, o l'insieme di servizi e attività, oggetto della co-progettazione, e riporta interamente i risultati del precedente processo di co-programmazione in modo da garantire le dovute pari opportunità a tutti i soggetti interessati. In caso di esercizio associato della funzione fondamentale di assistenza sociale, il medesimo procedimento di co-progettazione può interessare diverse amministrazioni locali.

Se lo si ritiene opportuno, un procedimento amministrativo così impostato può essere declinato in modo specifico rispetto ai diversi enti del Terzo settore a cui viene rivolto, operando sui criteri di ammissione dei soggetti e di selezione delle proposte. La fase di selezione dovrà coordinarsi con i principi estratti dalla disciplina del Codice dei contratti.

Anche il valore delle risorse messe a disposizione per il singolo procedimento di co-programmazione può eventualmente contribuire a determinare il profilo dei criteri da adottare in modo specifico nelle varie fasi dell'iter. Le diverse soglie definite nell'ordinamento nazionale possono rendere più semplici alcuni passaggi relativi all'aggiudicazione (LG-A | Punti 9.1, 9.2).

Per rendere più fluido e trasparente questo genere di procedimento amministrativo complesso è di sicura utilità disciplinarne gli elementi costitutivi nel regolamento comunale, ovvero nel regolamento del soggetto che esercita in forma associata le funzioni di assistenza sociale di un gruppo di enti locali (LG-A | Punti 8.1, 8.2, 8.3). Allo stesso scopo assume un interesse particolare la legislazione regionale in materia.

Appendice – Osservazioni sottoposte da Anci Toscana e da Federsanità-Anci Toscana

ANAC - Autorità Nazionale Anticorruzione

Schema di Linee guida recanti ‘**Indicazioni in materia di affidamenti di servizi sociali**’.

Consultazione on-line attivata dal 10.5.2019 al 5.7.2019.

PARTE I - La normativa applicabile agli affidamenti di servizi sociali

Piena condivisione alla interpretazione ANAC che ritiene la normativa del codice del Terzo settore, ed in particolare l'articolo 56 del d.lgs. n. 117/17, non in contrasto con il diritto euro-unitario, scartando pertanto l'ipotesi della disapplicazione di tale normativa interna. Coerentemente con tale indirizzo, sulla questione dei rimborsi a piè di lista appare opportuno attestarsi sugli ultimi orientamenti della Corte di Giustizia risultanti dalle note sentenze "Spezzino" e "Casta", superando le perplessità ed i dubbi espressi dalla apposita Commissione del Consiglio di Stato.

Per dare il massimo di certezze applicative alle amministrazioni e agli enti del Terzo settore sarebbe bene evidenziare in modo esplicito che la gratuità dei servizi sociali affidati alle organizzazioni solidaristiche di volontariato, che comporta che tali organizzazioni non traggano alcun profitto dalle loro prestazioni (quindi nessun scopo di lucro, nemmeno indiretto), non esclude il rimborso delle spese effettivamente sostenute per l'attività fornita, cioè il rimborso dei costi variabili, fissi e durevoli nel tempo necessari per fornire le medesime prestazioni (punti 64 e 65 della sentenza "Casta").

Seguendo questa interpretazione 'comunitariamente orientata' si può ritenere pienamente compatibile con il diritto euro-unitario sia il rimborso dei costi (effettivamente sostenuti e documentati) diretti e indiretti imputabili all'attività oggetto della convenzione ex articolo 56 del Codice del Terzo settore, che gli oneri relativi alla copertura assicurativa, giacché sia i primi che i secondi rientrano fra quelli che secondo tale giurisprudenza non danno luogo al perseguimento di nessun scopo di lucro, nemmeno indiretto.

Parte II - I servizi sociali nei settori ordinari di cui all'art. 142, comma 5-bis, del codice dei contratti pubblici. La programmazione e la progettazione del servizio.

Punto 5.3. Di particolare interesse è il richiamo al Quadro Europeo Volontario per la qualità dei servizi sociali, cui attingere per i criteri da articolare nelle procedure di natura comparativa.

Punti 6.4.- 6.5. - 6.6. Sono da ritenersi non coerenti con l'evoluzione del quadro normativo nel quale hanno assunto rilievo centrale le diversificate legislazioni regionali in riferimento alle pianificazioni di zona.

Punto 6.5. Propone una interpretazione totalmente infondata dell'istituto dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (ex LivEAS).

Punti 6.7, e 6.8. Assumono un rilievo di particolare importanza.

Punto 6.12. Si rileva qui un certo livello di sovrapposizione suscettibile di confusione tra le finalità della co-programmazione, tesa a coinvolgere secondo una logica di sussidiarietà orizzontale i soggetti del Terzo settore e la co-progettazione. Nella fase di co-programmazione, tale coinvolgimento è funzionale all'individuazione dei bisogni della comunità di riferimento, utile alla pubblica amministrazione per avere

maggior contezza e per elaborare il quadro conoscitivo relativo alle problematiche di maggior incidenza presenti nella comunità stessa, e non deve prevedere in alcuna forma l'affidamento dei servizi.

Punto 7.5. Qualsiasi procedura di co-progettazione deve essere rigorosamente distinta dalla fase di co-programmazione che eventualmente la precede, e può essere finalizzata all'affidamento dei servizi. Come argine al potenziale conflitto d'interesse per gli enti che hanno partecipato alla co-programmazione, la co-progettazione prende avvio con un avviso pubblico a cui possono rispondere tutti i soggetti destinatari, che abbiano partecipato alla fase di co-programmazione o meno. Lo stesso avviso pubblico dovrà riportare integralmente i risultati della co-programmazione relativi al servizio, o all'insieme di servizi e attività, posto in co-progettazione in modo da garantire le necessarie condizioni di parità all'intera platea dei potenziali partecipanti.

Parte II - I servizi sociali nei settori ordinari di cui all'art. 142, comma 5-bis, del codice dei contratti pubblici. L'aggregazione e la centralizzazione della domanda.

Si propone di eliminare del tutto il paragrafo, anche tenuto conto che si tratta di materia oggetto di riesame da parte del Parlamento.

Parte II - I servizi sociali nei settori ordinari di cui all'art. 142, comma 5-bis, del codice dei contratti pubblici. Le procedure di aggiudicazione.

Punti 10. Si tratta di importanti richiami "pedagogici" che, in quanto tali, possono costituire una utile linea guida per l'operatore pubblico nell'esercizio della discrezionalità che gli è riconosciuta sia dal corpo normativo nazionale che regionale. Se ne consiglia quindi il posizionamento in una apposita appendice delle Linee guida, eliminandole dal corpo principale dell'atto di regolazione.

Parte II - I servizi sociali nei settori ordinari di cui all'art. 142, comma 5-bis, del codice dei contratti pubblici. Le misure volte a garantire l'accessibilità, la continuità, la disponibilità e la completezza dei servizi. La considerazione delle esigenze specifiche delle diverse categorie di utenti. Il coinvolgimento e la responsabilizzazione degli utenti.

Punti 11. Si tratta di importanti richiami "pedagogici" che, in quanto tali, possono costituire una utile linea guida per l'operatore pubblico nell'esercizio della discrezionalità che gli è riconosciuta sia dal corpo normativo nazionale che regionale. Se ne consiglia quindi il posizionamento in una apposita appendice delle Linee guida, eliminandole dal corpo principale dell'atto di regolazione.

Parte II - I servizi sociali nei settori ordinari di cui all'art. 142, comma 5-bis, del codice dei contratti pubblici. Il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo. Il principio di rotazione negli affidamenti sotto soglia.

Contenuti totalmente condivisibili.

Parte II - I servizi sociali nei settori ordinari di cui all'art. 142, comma 5-bis, del codice dei contratti pubblici. La clausola sociale. La proroga tecnica.

Contenuti totalmente condivisibili.

Parte III - I regimi derogatori previsti dal codice. Appalti riservati alle organizzazioni di cui all'art. 143, comma 2, del codice dei contratti pubblici per determinati servizi.

Contenuti totalmente condivisibili.

Parte III - I regimi derogatori previsti dal codice. Appalti riservati ad operatori economici e cooperative sociali il cui scopo principale sia l'integrazione sociale e professionale delle persone con disabilità o svantaggiate ex art. 112, comma 1, prima parte, del codice dei contratti pubblici.

Contenuti totalmente condivisibili.

Parte III - I regimi derogatori previsti dal codice. Appalti con esecuzione riservata nell'ambito di programmi di lavoro protetti ex art. 112, comma 1, seconda parte, del codice dei contratti pubblici.

Contenuti totalmente condivisibili.

Parte IV- Gli istituti previsti dal codice del terzo settore e dalla normativa speciale. Le convenzioni con le associazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale ex art. 56 del codice del terzo settore.

Punto 19.1. Per realizzare l'intento delle linee guida, ed in coerenza con l'approdo interpretativo sulla compatibilità del Codice del terzo settore con la normativa pro-concorrenziale di derivazione euro-unitaria, sarebbe bene venissero esplicitate:

- a) le ipotesi in cui si è del tutto al di fuori del Codice dei contratti, costituite dai convenzionamenti di cui agli articoli 56 e 57 del D.Lgs 117/2017, nonché dai procedimenti di co-programmazione ed eventualmente di co-progettazione quando quest'ultima non sfoci direttamente nella realizzazione dei servizi;

b) le ipotesi in cui invece vi è un collegamento/interazione tra il Codice del Terzo settore e il Codice dei contratti. Cioè i casi (peraltro già affrontati dalle linee guida secondo tale logica) in cui il ricorso a soggetti del Terzo settore, ivi compresa la co-progettazione quando invece sfoci nell'affido/convenzione, richiede contemporaneamente sia il rispetto della normativa del Codice del terzo settore (che reca la disciplina per tali soggetti) sia quella del Codice dei contratti (che riguarda la disciplina sui procedimenti di scelta del contraente).

Nel caso si sia fuori dal campo di applicazione del Codice dei contratti (Fattispecie estranee – Punto a), sarà esclusivamente la disciplina del Codice del Terzo settore a costituire la normativa da rispettare per i casi sopra richiamati, unitamente ai principi generali sull'azione amministrativa. Nelle altre ipotesi (Punto b) in cui vi è interazione tra i Codici, si dovranno applicare: per quanto attiene le procedure di scelta del contraente, le regole del Codice dei contratti relativo alle diverse ipotesi contrattuali; mentre per quanto riguarda le questioni concernenti i soggetti, nonché gli indirizzi sulla valorizzazione del terzo settore, varranno le discipline della recente riforma del terzo settore.

Di conseguenza l'attuale formulazione del Punto 19.2 appare non necessaria.

Parte IV- Gli istituti previsti dal codice del terzo settore e dalla normativa speciale. Il trasporto sanitario di emergenza e urgenza.

Contenuti totalmente condivisibili.

Parte IV- Gli istituti previsti dal codice del terzo settore e dalla normativa speciale. L'autorizzazione e l'accreditamento degli organismi del terzo settore.

In prima istanza l'istituto dell'accreditamento in ambito pubblico dovrebbe essere distinto secondo l'oggetto verso cui è rivolta l'azione regolativa.

A. Accredimento istituzionale di servizi.

Il riferimento metodologico e applicativo più rilevante è rappresentato dal sistema delle cosiddette 'Tre A': autorizzazione, accreditamento, atti convenzionali. In ambito pubblico l'istituto nasce nelle materie sanitarie e sociosanitarie, il riferimento normativo principale è costituito dal D.Lgs. 229/1999. La Legge 328/2000, all'articolo 11, commi 1, 2 e 3, riprende in larga parte questa impostazione con il sistema: autorizzazione, accreditamento, tariffe.

B. Accredimento istituzionale di soggetti.

L'oggetto della regolazione sono i soggetti che poi realizzeranno delle attività. L'art. 55 del CTS, al comma 4, prevede forme di accreditamento di soggetti strettamente finalizzato ad individuare il partenariato per la co-progettazione come definita al comma 3 dello stesso articolo: co-progettazione diretta alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni ben definiti.

Emerge la necessità di una migliore organizzazione dei Punti 22 al fine di evitare la possibile confusione tra i due istituti, per poi definirne con precisione le rispettive finalità:

- Nel caso dell'accreditamento istituzionale di servizi, appare di fondamentale interesse una precisa definizione delle condizioni e delle procedure che rendono possibile il rapporto tra i servizi accreditati in

ambito socioassistenziale e le forme di acquisto (diretto o indiretto) di detti servizi da parte delle amministrazioni pubbliche.

- Nel caso dell'accREDITAMENTO istituzionale di soggetti, appare di fondamentale interesse una precisa definizione del possibile utilizzo dell'istituto ai fini dei procedimenti per la co-progettazione, mentre appare escluso il suo utilizzo per le convenzioni previste dall'articolo 56 del Codice del terzo settore.

Parte IV- Gli istituti previsti dal codice del terzo settore e dalla normativa speciale. La co-progettazione.

Si rinvia alle osservazioni già prodotte nella precedente *'Parte IV- Gli istituti previsti dal codice del terzo settore e dalla normativa speciale. Le convenzioni con le associazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale ex art. 56 del codice del terzo settore'* anche ai fini di prospettare una ricostruzione unitaria e sistematica di tali istituti.

Parte IV- Gli istituti previsti dal codice del terzo settore e dalla normativa speciale. Gli affidamenti alle cooperative sociali.

Contenuti totalmente condivisibili.