

I rapporti tra il Terzo settore e la pubblica amministrazione



Opera • 30
Strumenti del volontariato

collana diretta da Paolo Ponzio

© 2021, Pagina soc. coop., Bari
© 2021, Centro di Servizio al Volontariato
“San Nicola”, Bari

*Per informazioni sulle opere pubblicate e in programma
promosse dal Centro di Servizio al Volontariato “San Nicola”
rivolgersi a:*

Centro di Servizio al Volontariato “San Nicola”
via Vitantonio Di Cagno 30 - 70124 Bari
tel.: 080 5640817 fax: 080 5669106

I rapporti tra il Terzo settore e la pubblica amministrazione

a cura del
Centro di Servizio al Volontariato
“San Nicola”
Area Consulenza

Prefazione di
Roberto D’Addabbo




edizioni di pagina

Finito di stampare nel gennaio 2021
da Corpo 16 s.r.l. - Modugno (Bari)
per conto di Pagina soc. coop.

Indice

Prefazione	VII
Il principio di sussidiarietà: evoluzione del quadro normativo	3
1. Introduzione	3
2. La Legge quadro sul volontariato	3
3. La disciplina delle associazioni di promozione sociale (APS)	4
4. La Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di intervento e servizi sociali	5
5. Il D.P.C.M. 30 marzo 2001	6
6. La riforma dell'art. 118 della Costituzione	6
7. La riforma del Terzo settore ed il D.Lgs. 117/2017 (Codice del Terzo settore)	7
8. Il Codice dei contratti pubblici	9
I rapporti tra ETS e pubbliche amministrazioni alla luce del nuovo Codice del Terzo settore	11
1. Premessa	11
2. Co-progettazione, co-programmazione e accreditamento	11
3. La convenzione con le OdV e le APS	12
4. Il servizio di trasporto sanitario di emergenza e urgenza	16
Il Codice dei contratti pubblici	17
1. Premessa	17
2. Forme di pubblicità	19
3. Modalità di scelta del contraente e criterio di aggiudicazione	20
4. Garanzia di qualità dei servizi	20

5. Appalti riservati	21
6. Altri appalti riservati	21
7. Le integrazioni della Legge 120/2020	22

Il rapporto tra il Codice del Terzo settore e il Codice dei contratti pubblici

1. Premessa	25
2. Le Linee guida ANAC e i pareri del Consiglio di Stato	27
3. La sentenza della Corte Costituzionale 131/2020	35

Considerazioni conclusive	37
---------------------------	----

Allegati

1. Schema di avviso di comparazione per la stipula di convenzione	43
2. Schema di convenzione	53

Prefazione

La lunga stagione di ridefinizione del sistema di Welfare nel nostro paese ha prodotto una vera e propria rivoluzione nei rapporti tra il Terzo settore e la pubblica amministrazione.

La recente riforma del Terzo settore e, in particolare, il nuovo Codice approvato con il D.Lgs. 117/2017 hanno profondamente innovato la disciplina degli enti no profit, consacrandone e rafforzandone il ruolo nell'ambito dei rapporti con la pubblica amministrazione.

Già nei principi generali declinati all'articolo 2 del Codice del Terzo settore si legge:

È riconosciuto il valore e la funzione sociale degli enti del Terzo settore, dell'associazionismo, dell'attività di volontariato e della cultura e pratica del dono quali espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo, ne è promosso lo sviluppo salvaguardandone la spontaneità ed autonomia, e ne è favorito l'apporto originale per il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, anche mediante forme di collaborazione con lo Stato, le Regioni, le Province autonome e gli enti locali.

In attuazione di tali principi, il Codice riserva un'apposita sezione dedicata proprio ai rapporti tra enti del Terzo settore (ETS) e pubbliche amministrazioni, prevedendo – tra le altre cose – che queste ultime, nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori di attività di interesse generale, assicurino il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore, attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione e accreditamento, nonché, esclusivamente per organizzazioni di volontariato (OdV) e associazioni di promozione sociale (APS), l'affidamento di servizi mediante convenzione.

Il presente testo, partendo dall'evoluzione normativa della disciplina sul Terzo settore, si propone di illustrare ed analizzare tali istituti, dando anche

conto del dibattito tutt'ora aperto, soprattutto a livello giurisprudenziale, circa la riconducibilità o meno di tali modalità di interazione tra enti del Terzo settore e pubbliche amministrazioni nell'ambito della disciplina del nuovo Codice dei contratti pubblici, come da ultimo riformato con il D.Lgs. 50/2016.

Il testo è inoltre corredato da un modello di avviso di procedura comparativa riservata ad OdV/APS per la stipula di convenzione, nonché da uno schema tipo di atto di convenzione.

La scelta di inserire tali *Allegati* è stata determinata dalla necessità di fornire alle amministrazioni pubbliche ed alle OdV/APS ipotesi di modelli operativi per la corretta instaurazione di rapporti convenzionali.

Entrambi i testi sono stati elaborati sulla base delle disposizioni contenute nel Codice del Terzo settore, oltre che delle indicazioni rivenienti dall'ANAC e dalle più recenti pronunce giurisprudenziali intervenute sul tema.

Questi ovviamente non costituiscono testi ufficiali ed hanno una funzione esclusivamente indicativa ed esemplificativa, potendo essere adattati alle diverse esigenze che, di volta in volta e a seconda dei casi, verranno ravvisate dai soggetti stipulanti, in ragione del servizio da rendere o dello scopo prefissato.

Ci auguriamo, pertanto, che la presente pubblicazione, oltre a fornire un utile spunto di riflessione sull'evoluzione del diritto del Terzo settore, possa costituire una guida utile e pratica per tutti gli operatori del settore.

Coordinatore Area Consulenza

Roberto D'Addabbo

I rapporti tra il Terzo settore e la pubblica amministrazione

Il principio di sussidiarietà: evoluzione del quadro normativo

1. Introduzione

Gli interventi legislativi degli ultimi anni, passati attraverso l'affermazione in ambito costituzionale del principio di sussidiarietà (art. 118 Cost.) e da ultimo culminati nella riforma del Terzo settore, hanno profondamente modificato il nostro sistema di Welfare, garantendo sempre maggiore riconoscimento e valorizzazione agli organismi del Terzo settore.

L'introduzione del principio di sussidiarietà ha infatti consentito, in linea di principio, di abbandonare la vecchia idea secondo cui le istituzioni sono gli unici soggetti capaci di risolvere e rispondere in modo assoluto ai bisogni e alle esigenze dei cittadini, considerati solo quali meri destinatari e mai partecipi dell'agire collettivo, e di permettere, invece, ai soggetti del Terzo settore di concorrere con gli enti pubblici nella programmazione e progettazione di interventi nel settore dei servizi sociali ed in generale di iniziative di pubblica utilità, anche vedendosene affidare la gestione e la realizzazione, rimanendo riservato all'ente pubblico l'esclusivo ruolo di regolazione e di controllo.

L'attuazione del principio di sussidiarietà ha favorito in concreto una diminuzione del carico operativo delle amministrazioni e una valorizzazione dei cittadini e dei gruppi sociali quali detentori di risorse e informazioni che il settore pubblico non possiede, con il risultato di ridurre i costi per la collettività dei servizi di interesse collettivo e al contempo innalzarne la qualità e garantire maggiore efficacia nel rispondere ai concreti bisogni della collettività.

2. La Legge quadro sul volontariato

Il primo riconoscimento ufficiale da parte dello Stato dell'importante ruolo che le realtà organizzative nate dall'iniziativa dei cittadini svolgono nel per-

seguimento di finalità pubbliche è individuabile sicuramente nella Legge quadro sul volontariato 266/1991.

Già nell'art. 1 della predetta legge il legislatore ha inteso chiarire da subito il *valore sociale* dell'attività di volontariato ed ha imposto alla Repubblica italiana il compito di promuoverne lo sviluppo, salvaguardarne l'autonomia e favorirne l'apporto originale per il conseguimento di finalità di carattere sociale, civile e culturale¹.

Lo strumento individuato per regolamentare da un punto di vista normativo i rapporti tra le organizzazioni di volontariato e gli enti pubblici è stata la convenzione, così come prevista dall'art. 7 della L. 266/1991.

Ciò ha implicato inevitabilmente l'individuazione di una disciplina che definisse i requisiti per essere ufficialmente riconosciuti come organizzazioni di volontariato – e quindi abilitati ad intrattenere rapporti con gli enti pubblici – introducendo a tal fine il Registro generale delle organizzazioni di volontariato (OdV) gestito da Regioni e Province autonome, la cui iscrizione viene prevista come condizione essenziale per accedere ai contributi pubblici nonché per stipulare le convenzioni e per beneficiare delle agevolazioni fiscali.

Con tale legge si è aperta la strada alla possibilità di dar vita alle prime forme di collaborazione tra istituzioni e Terzo settore.

3. La disciplina delle associazioni di promozione sociale (APS)

A distanza di diversi anni, analoga disciplina, per ciò che concerne i rapporti con gli enti pubblici, è stata dettata anche per le associazioni di promozione sociale con la Legge del 7 dicembre 2000, n. 383.

Anche per tali organizzazioni del Terzo settore è stato infatti previsto lo strumento della convenzione per regolamentare, da un punto di vista normativo, i rapporti con gli enti pubblici (art. 30 della L. 383/2000).

¹ Art. 1 della L. 266/1991: «1. La Repubblica italiana riconosce il valore sociale e la funzione dell'attività di volontariato come espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo, ne promuove lo sviluppo salvaguardandone l'autonomia e ne favorisce l'apporto originale per il conseguimento delle finalità di carattere sociale, civile e culturale individuate dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province autonome di Trento e di Bolzano e dagli enti locali. 2. La presente legge stabilisce i principi cui le Regioni e le Province autonome devono attenersi nel disciplinare i rapporti fra le istituzioni pubbliche e le organizzazioni di volontariato nonché i criteri cui debbono uniformarsi le amministrazioni statali e gli enti locali nei medesimi rapporti».

4. La Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di intervento e servizi sociali

Il momento cruciale che ha segnato l'ulteriore svolta nel processo normativo relativo alla regolamentazione dei rapporti tra Terzo settore e amministrazioni pubbliche è rappresentato dalla Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali n. 328/2000.

Tale legge ha previsto un sistema integrato di interventi e di servizi che incide profondamente sul precedente sistema di Welfare, modificando il ruolo dello Stato da assistenziale ed interventista a regolatore e controllore.

Già all'art. 1, laddove sono declinati i principi generali e le finalità della legge, è espressamente previsto che nella programmazione, nella organizzazione e nella gestione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, la cui competenza rimane comunque in capo ad enti locali, Regioni e Stato (comma 3), è riconosciuto e agevolato il ruolo degli organismi dei soggetti del Terzo settore (comma 4).

Ed in particolare, viene precisato che alla gestione ed all'offerta dei servizi provvedono, oltre ai soggetti pubblici, anche i soggetti del Terzo settore in qualità di soggetti attivi nella progettazione e nella realizzazione concertata degli interventi (comma 5).

Significativo è, poi, l'ultimo periodo del comma 5 dell'art. 1, dove si specifica ulteriormente:

Il sistema integrato di interventi e servizi sociali ha tra gli scopi anche la promozione della solidarietà sociale, con la valorizzazione delle iniziative delle persone, dei nuclei familiari, delle forme di auto-aiuto e di reciprocità e della solidarietà organizzata.

In particolare, poi, l'articolo 5, espressamente dedicato al ruolo del Terzo settore, stabilisce che enti locali, Regioni e Stato debbano promuovere azioni per il sostegno e la qualificazione dei soggetti operanti nel Terzo settore anche attraverso politiche formative ed interventi per l'accesso agevolato al credito ed ai fondi dell'Unione europea; nonché, ai fini dell'affidamento dei servizi, azioni per favorire la trasparenza e la semplificazione amministrativa nonché il ricorso a forme di aggiudicazione o negoziali che consentano ai soggetti operanti nel Terzo settore la piena espressione della propria progettualità, avvalendosi di analisi e di verifiche che tengano conto della qualità e delle caratteristiche delle prestazioni offerte e della qualificazione del personale.

Il mutamento del ruolo delle istituzioni nella gestione dei servizi pubblici di interesse primario per la collettività è derivato da quell'urgenza intuita

dalla Legge quadro 266/1991 e mai abbandonata nel corso degli anni, finalizzata a incentivare forme di cooperazione e coinvolgimento del privato sociale sia in fase di programmazione degli interventi che in quella di gestione della rete di servizi.

Era oramai diventato evidente che le funzioni e le competenze in ambito sociale andavano riconosciute alle aggregazioni sociali più vicine ai concreti bisogni dei cittadini.

5. Il D.P.C.M. 30 marzo 2001

Con D.P.C.M. del 30 marzo 2001 è stato adottato l'atto di indirizzo e coordinamento sui sistemi di affidamento dei servizi alla persona, ai sensi dell'art. 5 della L. 8 novembre 2000, n. 328.

In primo luogo, è stata ribadita la necessità che Regioni e Comuni valorizzino l'apporto del volontariato nel sistema di interventi e servizi come espressione organizzata di solidarietà sociale, di autoaiuto e reciprocità nonché con riferimento ai servizi e alle prestazioni, anche di carattere promozionale, complementari a servizi che richiedono una organizzazione complessa ed altre attività compatibili con la natura e le finalità del volontariato.

A tal fine è stato anche ribadito che lo strumento a cui gli enti pubblici devono ricorrere per stabilire forme di collaborazione con le organizzazioni di volontariato è quello della convenzione (art. 3).

È stata esplicitata la possibilità per i Comuni di acquistare servizi e interventi organizzati dai soggetti del Terzo settore e di affidare loro la gestione dei servizi, nel rispetto dei principi di pubblicità, trasparenza e libera concorrenza e secondo criteri di selezione basati sull'offerta economicamente più vantaggiosa (artt. 5 e 6).

Ed ancora è stata contemplata la possibilità di svolgere istruttorie pubbliche per favorire il coinvolgimento attivo dei soggetti del Terzo settore nella co-progettazione di interventi innovativi e sperimentali su specifiche problematiche sociali (art. 7).

Infine, sono state previste azioni di promozione, sostegno e qualificazione dei soggetti del Terzo settore mediante politiche formative, fiscali e interventi per l'accesso agevolato al credito e ai Fondi europei (art. 8).

6. La riforma dell'art. 118 della Costituzione

È proprio in tale quadro legislativo che si è giunti all'affermazione nel nostro sistema costituzionale del principio di sussidiarietà ad opera della legge costituzionale del 18 ottobre 2011, n. 3, con la quale si è riformato l'intero titolo V della Costituzione ed in particolare l'art. 118.

Ciò che ha mosso il legislatore ad operare tale incisione sulla nostra Carta fondamentale, e che poi ha costituito il *quid* della riforma, è stata l'urgenza di favorire sempre più la partecipazione dei cittadini, singoli e associati, nello svolgimento di attività di interesse generale.

Nel comma 1 dell'art. 118 è stato formalmente introdotto il principio di matrice comunitaria di sussidiarietà nella duplice valenza di sussidiarietà verticale e orizzontale.

Nel primo caso ci si riferisce alla necessità che le competenze e le funzioni siano attribuite al livello di governo più vicino ai cittadini; lo Stato deve intervenire soltanto qualora i livelli inferiori non siano in grado di operare o sia necessario coordinare la loro attività al fine di assicurare l'unità della Repubblica (sussidiarietà verticale).

Nel secondo caso si fa riferimento alla possibilità che l'esercizio di funzioni pubbliche venga attribuito ai cittadini stessi e alle formazioni sociali, non solo grazie ad una delega eventualmente conferita dalla pubblica amministrazione, ma anche attraverso la propria autonoma iniziativa (sussidiarietà orizzontale).

Con tale intervento normativo non si è voluto ovviamente destituire totalmente lo Stato di qualsiasi potere e rimettere la totalità delle responsabilità ai cittadini, bensì permettere ai cittadini e alle formazioni sociali di esercitare un ruolo sussidiario ed integrativo, ovvero di supporto e di rinforzo alle istituzioni pubbliche che erogano pubblici servizi, in ragione della loro capacità di fornire risposte diversificate e personalizzate ai bisogni dell'utenza.

La sussidiarietà orizzontale, dunque, come «forma nuova di sovranità popolare che completa le forme tradizionali della partecipazione politica e della partecipazione amministrativa»².

Per il Terzo settore la riscrittura dell'art. 118 Cost. ha rappresentato da un lato il riconoscimento costituzionale dell'attività che lo stesso ha svolto fin dalla sua nascita, dall'altro l'avvio di una nuova fase che lo ha visto crescere e porsi come attore di un nuovo modello di amministrazione condivisa.

7. La riforma del Terzo settore e il D.Lgs. 117/2017 (Codice del Terzo settore)

In tale contesto costituisce una ulteriore evoluzione il processo di riforma del Terzo settore da ultimo avviato con la Legge delega del 6 giugno 2016,

² Come definito all'art. 1 della "Carta della sussidiarietà", presentata a Roma dalla cittadinanza attiva alla prima Convenzione nazionale della sussidiarietà il 2 marzo 2004.

n. 106, e proseguito con l'approvazione del Codice del Terzo settore (CTS) ad opera del D.Lgs. del 3 luglio 2017, n. 117, le cui finalità prioritarie, come declinate agli artt. 1 e 2 della predetta Legge delega, sono proprio quelle di sostenere l'autonoma iniziativa dei cittadini che concorrono, anche in forma associata, a perseguire il bene comune, ad elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, favorendo la partecipazione, l'inclusione e il pieno sviluppo della persona, a valorizzare il potenziale di crescita e di occupazione lavorativa, in attuazione degli articoli 2, 3, 18 e 118, quarto comma, della Costituzione (art. 1 della L. 106/2016) e di riconoscere, favorire e garantire il più ampio esercizio del diritto di associazione e il valore delle formazioni sociali liberamente costituite, ove si svolge la personalità dei singoli, quale strumento di promozione e di attuazione dei principi di partecipazione democratica, solidarietà, sussidiarietà e pluralismo, ai sensi degli articoli 2, 3, 18 e 118 della Costituzione (art. 2 della L. 106/2016).

Viene poi delegato al Decreto legislativo il compito di valorizzare il ruolo degli enti nella fase di programmazione, a livello territoriale, relativa anche al sistema integrato di interventi e servizi socio-assistenziali nonché di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, paesaggistico e ambientale e di individuare criteri e modalità per l'affidamento agli enti dei servizi d'interesse generale, improntati al rispetto di standard di qualità e impatto sociale del servizio, obiettività, trasparenza e semplificazione e nel rispetto della disciplina europea e nazionale in materia di affidamento dei servizi di interesse generale, nonché criteri e modalità per la verifica dei risultati in termini di qualità e di efficacia delle prestazioni (art. 4).

È dunque con il D.Lgs. 117/2017 (Codice del Terzo settore) che si entra più nel dettaglio, dedicandosi un apposito titolo (Titolo VII) al tema dei rapporti con gli enti pubblici, incentrati sugli istituti della co-programmazione e co-progettazione e accreditamento (art. 55) e sullo strumento della convenzione (artt. 56 e 57).

Ed in particolare, l'art. 55 prescrive che le amministrazioni pubbliche, nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori rientranti nelle attività di interesse generale (come elencate all'art. 5 dello stesso D.Lgs. 117/2017), debbano assicurare il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore, attraverso forme di co-programmazione, co-progettazione e accreditamento, poste in essere nel rispetto dei principi della Legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché delle norme che disciplinano specifici procedimenti ed in particolare di quelle relative alla programmazione sociale di zona.

L'art. 56, invece, ribadisce la possibilità per le pubbliche amministrazioni (come già previsto dalla L. 266/1991 e dalla L. 383/2000) di affidare lo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale, se

più favorevoli rispetto al ricorso al mercato – ed in deroga alla disciplina in tema di appalti –, ad organizzazioni di volontariato ed alle associazioni di promozione sociale attraverso la sottoscrizione di convenzione.

Con riferimento poi ai servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza, l'art. 57, prevede che gli stessi possano essere affidati, in via prioritaria, mediante convenzione, alle organizzazioni di volontariato.

8. Il Codice dei contratti pubblici

A completamento della disamina dell'evoluzione del quadro normativo in tema di rapporti tra il Terzo settore e gli enti pubblici, deve menzionarsi anche il D.Lgs. 50/2016, con cui è stato riformato il Codice dei contratti pubblici.

La novità di tale riforma rispetto al passato è l'inserimento di un'apposita parte (Parte II, Titolo VI, Sezione IV oltreché all'interno dell'Allegato IX) contenente una specifica disciplina dedicata agli appalti nei servizi sanitari, sociali e culturali (art. 142), prevedendo anche la possibilità che gli stessi, in presenza di determinate condizioni, siano riservati ad organizzazioni che abbiano come obiettivo statutario il perseguimento di una missione di servizio pubblico legata alle prestazioni dei predetti servizi (art. 143).

Tali disposizioni per la verità non brillano di chiarezza e, soprattutto, sebbene siano state introdotte con la riforma del Codice dei contratti pubblici avvenuta in contemporanea con la riforma del Terzo settore e l'emanazione del relativo Codice, non risultano ben coordinate con le disposizioni di quest'ultimo³.

Ciò ha già generato non pochi dubbi interpretativi di cui si darà atto nel prosieguo del presente lavoro.

³ Solo da ultimo, con la Legge 11 settembre 2020, n. 120, con cui è stato convertito con modificazioni il D.L. 16 luglio 2020, n. 76 (c.d. "Decreto Semplificazioni"), sono stati introdotti nel Codice dei contratti pubblici diversi riferimenti al D.Lgs. 117/2017 (Codice del Terzo settore).

I rapporti tra ETS e pubbliche amministrazioni alla luce del nuovo Codice del Terzo settore

1. Premessa

Come si è visto, il nuovo Codice del Terzo settore approvato con il D.Lgs. 117/2017 ha dedicato una specifica parte al tema dei rapporti degli enti del Terzo settore con le pubbliche amministrazioni, meglio delineando e rafforzando gli ambiti e le modalità di interazione e collaborazione tra gli stessi.

In particolare, tali rapporti vengono ricondotti agli istituti della co-programmazione, co-progettazione e accreditamento, contemplati dall'art. 55 e, limitatamente per le OdV e le APS, allo strumento della convenzione disciplinata dall'art. 56 e previsto dal successivo art. 57 per l'affidamento, in via prioritaria, alle organizzazioni di volontariato dei servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza.

Dalla disamina di tali istituti e della disciplina dettata dal Codice se ne ricava un nuovo sistema di relazione, dove il coinvolgimento e l'apporto degli enti del Terzo settore è più significativo e può assumere valenza più penetrante, ma che soprattutto è ispirato a logiche diverse da quelle del mercato.

2. Co-progettazione, co-programmazione e accreditamento

All'art. 55 del D.Lgs. 117/2017 il Legislatore ha previsto che, in attuazione dei principi di sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità ed unicità dell'amministrazione, autonomia organizzativa e regolamentare, le amministrazioni pubbliche, nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori di attività di cui all'articolo 5, devono garantire il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore, attraverso forme di: co-programmazione, co-progettazione e accreditamento.

Tale coinvolgimento, dunque, non è più solo circoscritto ai servizi sociosanitari, così come già previsto all'interno dei piani sociali di zona della L. 328/2000, ma riguarda la programmazione degli interventi in tutte le attività di interesse generale di cui all'articolo 5 del Codice del Terzo settore.

Precisa inoltre la norma che tale coinvolgimento deve comunque avvenire nel rispetto dei principi della L. 241/1990¹, nonché delle norme che disciplinano specifici procedimenti, in particolare di quelle relative alla programmazione sociale di zona.

Nello specifico, come pure declinato nel su richiamato articolo 55:

- 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;

- 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 come su individuati;

- l'accreditamento è la modalità attraverso cui vengono individuati gli enti del Terzo settore con cui attivare il partenariato; deve avvenire 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.

3. La convenzione con le OdV e le APS

Il Codice del Terzo settore ha poi previsto che, nei confronti delle organizzazioni di volontariato e delle associazioni di promozione sociale, le pubbliche amministrazioni possono procedere all'affidamento di attività e servizi di interesse generale attraverso lo strumento della convenzione, così confermando quanto già previsto per tali associazioni dalla disciplina previgente (rispettivamente la L. 266/91 per le OdV e la L. 383/2000 per le APS).

E difatti, l'articolo 56 ha stabilito che le amministrazioni pubbliche possono sottoscrivere, con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di

¹ Legge recante le norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi.

promozione sociale che risultino 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.

La convenzione è un accordo scritto di natura contrattuale teso a regolamentare sotto diversi aspetti, patrimoniali e non, il rapporto tra le parti che la sottoscrivono.

L'OdV/APS e la pubblica amministrazione assumono *obbligazioni reciproche*, individuabili in generale, per l'amministrazione, nell'onere di:

- sostenere le spese occorrenti per lo svolgimento di compiti ad essa attribuiti dalla legge o ad essa delegati, e che tuttavia essa intende non adempiere personalmente, ma affidare ad altri; con la precisazione, espressamente ribadita al comma 2 dell'art. 56 del Codice, che nell'ambito delle convenzioni è possibile riconoscere esclusivamente il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate (è quindi escluso qualsiasi compenso, così come forme di rimborso forfettario delle spese);

- controllare, verificare e valutare l'operato del soggetto privato nell'ambito e nei termini della convenzione.

Mentre, per l'OdV/APS, nell'obbligo di:

- operare garantendo l'erogazione delle attività e dei servizi per cui si è impegnata, ed ottenere il solo rimborso delle spese sostenute per le prestazioni e i servizi erogati.

È bene precisare che, ai sensi dell'art. 18 del Codice del Terzo settore, la copertura assicurativa è elemento essenziale delle convenzioni e che i relativi oneri sono a carico dell'amministrazione pubblica con la quale viene stipulata la convenzione.

I presupposti in presenza dei quali è possibile addivenire alla stipula di convenzioni riguardano sia i soggetti che possono stipulare le stesse, sia i loro contenuti.

Requisiti soggettivi

Rispetto al profilo soggettivo, possono stipulare convenzioni ex art. 56 del D.Lgs. 117/2017:

- a) da un lato le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del D.Lgs. 165/2001²;

² Tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine

b) dall'altro le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale a condizione:

- che siano iscritte da almeno sei mesi nel Registro unico nazionale del Terzo settore (RUNTS)³;
- che siano in possesso dei requisiti di moralità professionale⁴;
- che dimostrino 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.

Contenuti

La convenzione, secondo quanto disposto al comma 4 dell'art. 56 del D. Lgs. 117/2017, deve possedere i seguenti contenuti (si veda modello, *Allegato 2*, pp. 53 sgg.):

1. disposizioni volte a garantire l'esistenza delle condizioni necessarie ad assicurare che le attività indicate siano svolte con continuità e nel rispetto dei diritti e della dignità degli utenti e, ove previsti, degli standard organizzativi e strutturali di legge;
2. la durata del rapporto convenzionale;
3. le attività oggetto della convenzione;

e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, 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) e le Agenzie governative di cui al D.Lgs. 300/1999, nonché il CONI.

³ Nelle more dell'istituzione e dell'operatività del RUNTS, in virtù della disciplina transitoria dettata dall'art. 101, comma 2, del D.Lgs. 117/2017, tale requisito si intende assolto con l'iscrizione nei registri delle organizzazioni di volontariato e delle associazioni di promozione sociale, a condizione che le organizzazioni iscritte si adeguino alle disposizioni inderogabili del Codice del Terzo settore.

⁴ In assenza di più specifiche indicazioni può farsi riferimento ai requisiti rivenienti dall'art. 80 del Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 50/2016).

4. il contenuto e le modalità dell'intervento volontario e l'eventuale qualifica professionale delle persone impiegate nell'attività convenzionata;

5. le modalità di coordinamento dei volontari e dei lavoratori con gli operatori dei servizi pubblici;

6. le coperture assicurative per i volontari di cui all'art. 18 del D.Lgs. 117/2017⁵;

7. i rapporti finanziari riguardanti le spese da ammettere a rimborso fra le quali devono figurare necessariamente gli oneri relativi alla copertura assicurativa;

8. le modalità di risoluzione del rapporto;

9. forme di verifica delle prestazioni e di controllo della loro qualità. È opportuno a tal fine che l'ente preposto alla verifica e al controllo, il quale si identifica solitamente con il soggetto che stipula la convenzione con l'OdV o l'APS, abbia a disposizione precisi criteri di verifica e puntuali parametri di controllo, magari già previsti nella fase iniziale di progetto, al fine di evitare controlli discrezionali ed arbitrari;

10. 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 convenzione⁶.

Le modalità di individuazione del contraente

L'individuazione delle organizzazioni di volontariato e delle associazioni di promozione sociale con cui stipulare la convenzione deve avvenire nel rispetto dei principi di imparzialità, pubblicità, trasparenza, partecipazione e parità di trattamento, mediante procedure comparative riservate alle medesime (si veda modello *Allegato 1*, pp. 43 sgg.).

Le amministrazioni dovranno pubblicare sui propri siti informatici gli atti di indizione dei procedimenti volti alla stipula di convenzioni ed i relativi provvedimenti finali.

Tali atti, inoltre, dovranno essere pubblicati dalle amministrazioni precedenti nella sezione "Amministrazione trasparente".

⁵ Assicurazione per infortuni, malattie e responsabilità civile verso terzi.

⁶ La rendicontazione finanziaria avente ad oggetto le voci da rimborsare deve essere fatta in maniera precisa ed analitica.

4. Il servizio di trasporto sanitario di emergenza e urgenza

Il Legislatore ha inoltre voluto specificatamente disciplinare la modalità di affidamento del servizio di trasporto sanitario di emergenza e urgenza, prevedendo che lo stesso, in via prioritaria, possa essere affidato in convenzione alle organizzazioni di volontariato, a condizione che le stesse:

- siano iscritte da almeno sei mesi nel Registro unico nazionale del Terzo settore;
- siano aderenti ad una rete associativa di cui all'articolo 41, comma 2 del Codice;
- siano accreditate ai sensi della normativa regionale in materia, ove esistente.

Il presupposto perché possa procedersi a tale affidamento diretto è che, per la natura specifica del servizio, lo stesso 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.

Il Codice dei contratti pubblici

1. Premessa

La trattazione della materia dei rapporti tra gli enti del Terzo settore e le pubbliche amministrazioni non può prescindere dalla disamina della disciplina degli appalti pubblici, tanto più alla luce del nuovo Codice dei contratti pubblici approvato con D.Lgs. 50/2016 che, come si è visto, ha previsto una specifica disciplina dedicata agli appalti nei servizi sanitari, sociali e culturali (come individuati all'allegato IX al D.Lgs. 50/2016)¹, anche contemplandone l'affidamento diretto in favore di organizzazioni aventi tra le proprie finalità statutarie il perseguimento di un servizio pubblico legato alla prestazione dei predetti servizi (si vedano in particolare gli artt. 140, 142 e 143).

Tali servizi, sebbene comunque assoggettati all'applicazione del Codice

¹ Allegato IX al D.Lgs. 50/2016 - Servizi di cui agli articoli 140, 142, 143 e 144:

Codice CPV	Descrizione
75200000-8; 75231200-6; 75231240-8; 79611000-0; 79622000-0 [Servizi di fornitura di personale domestico]; 79624000-4 [Servizi di fornitura di personale infermieristico] e 79625000-1 [Servizi di fornitura di personale medico] da 85000000-9 a 85323000-9; 98133100-5, 98133000-4; 98200000-5 e 98500000-8 [Servizi domestici presso famiglie e convivenze] e da 98513000-2 a 98514000-9 [Servizi di manodopera per privati, servizi di personale di agenzia per privati, servizi di personale impiegatizio per privati, personale temporaneo per privati, servizi di assistenza domestica e servizi domestici]	Servizi sanitari, servizi sociali e servizi connessi

dei contratti pubblici, godono di un c.d. “regime alleggerito” volto a semplificarne le modalità di affidamento.

85321000-5 e 85322000-2, 75000000-6 [Servizi di pubblica amministrazione e difesa e servizi di previdenza sociale], 75121000-0, 75122000-7, 75124000-1; da 79995000-5 a 79995200-7; da 80000000-4 [Servizi di istruzione e formazione] a 80660000-8; da 92000000-1 a 92700000-8 79950000-8 [Servizi di organizzazione di mostre, fiere e congressi], 79951000-5 [Servizi di organizzazione di seminari], 79952000-2 [Servizi di organizzazione di eventi], 79952100-3 [Servizi di organizzazione di eventi culturali], 79953000-9 [Servizi di organizzazione di festival], 79954000-6 [Servizi di organizzazione di feste], 79955000-3 [Servizi di organizzazione di sfilate di moda], 79956000-0 [Servizi di organizzazione di fiere ed esposizioni]	Servizi amministrativi, sociali, in materia di istruzione, assistenza sanitaria e cultura
75300000-9	Servizi di sicurezza sociale obbligatoria*
75310000-2, 75311000-9, 75312000-6 75313000-3, 75313100-4, 75314000-0, 75320000-5, 75330000-8, 75340000-1	Servizi di prestazioni sociali
98000000-3; 98120000-0; 98132000-7; 98133110-8 e 98130000-3	Altri servizi pubblici, sociali e personali, inclusi servizi forniti da associazioni sindacali, da organizzazioni politiche, da associazioni giovanili e altri servizi di organizzazioni associative
98131000-0	Servizi religiosi
da 55100000-1 a 55410000-7; da 55521000-8 a 55521200-0 [55521000-8 Servizi di catering per feste private, 55521100-9 Servizi di fornitura pasti a domicilio, 55521200-0 Servizi di fornitura pasti]	Servizi alberghieri e di ristorazione
55520000-1 Servizi di catering, 55522000-5 Servizi di catering per imprese di trasporto, 55523000-2 Servizi di catering per altre imprese o altre istituzioni, 55524000-9 Servizi di ristorazione scolastica	
55510000-8 Servizi di mensa, 55511000-5 Servizi di mensa ed altri servizi di caffetteria per clientela ristretta, 55512000-2 Servizi di gestione mensa, 55523100-3 Servizi di mensa scolastica	
* Tali servizi non rientrano nell'ambito di applicazione del presente codice se sono organizzati in quanto servizi non economici di interesse generale.	

2. Forme di pubblicità

Gli enti pubblici che intendono procedere all'aggiudicazione di un appalto per i servizi in questione devono rendere nota tale intenzione mediante un bando di gara o mediante un avviso di preinformazione, che viene publi-

da 79100000-5 a 79140000-7; 75231100-5	Servizi legali, nella misura in cui non siano esclusi a norma dell'articolo 17, comma 1, lett. d)
da 75100000-7 a 75120000-3; 75123000-4; da 75125000-8 a 75131000-3	Altri servizi amministrativi e delle amministrazioni pubbliche
da 75200000-8 a 75231000-4	Servizi della pubblica amministrazione forniti alla collettività
da 75231210-9 a 75231230-5; da 75240000-0 a 75252000-7; 79430000-7; 98113100-9	Servizi penitenziari, di pubblica sicurezza e di soccorso, nella misura in cui non siano esclusi a norma dell'articolo 17, comma 1, lett. h)
da 79700000-1 a 79721000-4 [Servizi investigativi e di sicurezza, servizi di sicurezza, servizi di monitoraggio di sistemi di allarme, servizi di guardia, servizi di sorveglianza, servizi di sistema di localizzazione, servizi di localizzazione di fuggitivi, servizi di pattugliamento, servizi di rilascio di tesserini identificativi, servizi di investigazione e servizi di agenzia investigativa], 79722000-1 [Servizi di grafologia], 79723000-8 [Servizi di analisi dei rifiuti]	Servizi investigativi e di sicurezza
98900000-2 [Servizi prestati da organizzazioni o enti extraterritoriali] e 98910000-5 [Servizi specifici di organizzazioni ed enti internazionali]	Servizi internazionali
64000000-6 [Servizi di poste e telecomunicazioni], 64100000-7 [Servizi postali e di corriere], 64110000-0 [Servizi postali], 64111000-7 [Servizi postali per giornali e riviste], 64112000-4 [Servizi postali per la corrispondenza], 64113000-1 [Servizi postali per pacchi], 64114000-8 [Servizi di sportello presso gli uffici postali], 64115000-5 [Servizi di affitto di cassette postali], 64116000-2 [Servizi di fermo posta], 64122000-7 [Servizi di messaggeria interna]	Servizi postali
50116510-9 [Servizi di rigenerazione pneumatici]	Servizi vari
71550000-8 [Servizi di lavorazione del ferro]	

cato in maniera continua, recante l'invito agli operatori economici interessati a manifestare il proprio interesse per iscritto. Tali avvisi devono essere trasmessi per la pubblicazione all'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea.

L'esito della procedura di affidamento deve essere reso noto mediante avviso di aggiudicazione.

3. Modalità di scelta del contraente e criterio di aggiudicazione

La scelta del contraente potrà essere effettuata con procedura aperta, procedura ristretta, procedura competitiva con negoziazione, procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara, dialogo competitivo, partenariato per l'innovazione.

Il criterio di aggiudicazione è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo.

Nel caso di affidamenti di servizi per un importo inferiore a quello della soglia comunitaria di cui all'articolo 35, comma 1, lettera d, del D.Lgs. 50/2016² si osservano le regole dei contratti sottosoglia di cui all'articolo 36³.

Gli affidamenti possono essere effettuati mediante accordi quadro, sistemi dinamici di acquisizione, aste elettroniche, cataloghi elettronici, piattaforme telematiche di negoziazione.

Per perseguire gli obiettivi di aggregazione delle committenze e qualificazione delle stazioni appaltanti gli enti pubblici possono procedere agli affidamenti attraverso i distretti sociosanitari ed istituzioni analoghe.

4. Garanzia di qualità dei servizi

In particolare, per i servizi sanitari, i servizi sociali ed i servizi connessi, i servizi di prestazioni sociali, gli altri servizi pubblici, sociali e personali,

² Attualmente tale soglia è fissata in 750.000 euro.

³ In caso di importo inferiore a 40.000 euro, mediante affidamento diretto anche senza previa consultazione di due o più operatori economici o per i lavori in amministrazione diretta. La pubblicazione dell'avviso sui risultati della procedura di affidamento non è obbligatoria. In caso di importo pari o superiore a 40.000 euro e inferiore alle soglie di cui all'articolo 35 (nel caso dei servizi sociali, come si è visto, tale soglia è fissata in 750.000 euro), mediante affidamento diretto previa valutazione di tre preventivi, ove esistenti, per i lavori, e, per i servizi e le forniture, di almeno cinque operatori economici individuati sulla base di indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici, nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti. L'avviso sui risultati della procedura di affidamento contiene l'indicazione anche dei soggetti invitati.

inclusi servizi forniti da associazioni sindacali, da organizzazioni politiche, da associazioni giovanili e altri servizi di organizzazioni associative, è necessario che l'affidamento assicuri la qualità, la continuità, l'accessibilità, la disponibilità e la completezza dei servizi stessi, tenendo conto delle esigenze specifiche delle diverse categorie di utenti, compresi i gruppi svantaggiati; a tal fine è previsto che debba essere promosso il coinvolgimento e la responsabilizzazione degli utenti⁴.

5. Appalti riservati

Esclusivamente per i servizi sanitari, sociali e culturali, l'art. 143 del D.Lgs. 50/2016 prevede poi che gli enti pubblici possono riservare la partecipazione alle procedure per l'aggiudicazione alle organizzazioni che abbiano, congiuntamente, tutte le seguenti caratteristiche:

- quale scopo sociale il perseguimento di una missione di servizio pubblico legata alla prestazione dei predetti servizi;
- la previsione di reinvestimento dei profitti per il conseguimento dei propri obiettivi⁵ o, in alternativa, di distribuzione dei profitti su considerazioni partecipative;
- la struttura di gestione o la proprietà si deve basare su principi di azionariato dei dipendenti o partecipativi, ovvero richiedono la partecipazione attiva di dipendenti, utenti o soggetti interessati;
- l'organizzazione non sia stata destinataria negli ultimi tre anni dell'aggiudicazione dell'appalto per i servizi in questione da parte della stessa amministrazione aggiudicatrice.

Il contratto potrà avere durata massima non superiore ai tre anni.

6. Altri appalti riservati

Il Codice dei contratti prevede, poi, all'art. 112, un'altra ipotesi di appalti riservati, consentendo alle stazioni appaltanti di riservare il diritto di partecipazione alle procedure di appalto e a quelle di concessione, o di riservarne l'esecuzione, ad operatori economici e a cooperative sociali e loro con-

⁴ Si pensi a tal proposito alla previsione dell'art. 26, comma 5, del Codice del Terzo settore, per cui l'ETS può prevedere nell'atto costitutivo o nello statuto che la nomina di uno o più amministratori sia riservata, oltre che ad altri enti del Terzo settore o senza fini di lucro, anche lavoratori o utenti dell'ente stesso (fermo restando che la nomina della maggioranza degli amministratori è riservata all'assemblea).

⁵ Condizione, questa, che costituisce requisito essenziale degli ETS.

sorzi il cui scopo principale sia l'integrazione sociale e professionale delle persone con disabilità o svantaggiate; o comunque di 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.

7. Le integrazioni della Legge 120/2020

Come si è visto, il Codice del Terzo settore ed il Codice dei contratti pubblici, sebbene approvati quasi in contemporanea, difettano di qualsiasi coordinamento; peraltro, il D.Lgs. 50/2016, pur essendo stato oggetto di numerosi interventi successivi alla sua emanazione, nel testo vigente fino al 2020 non ha mai contenuto alcun riferimento al Codice del Terzo settore, anche laddove disciplinava l'affidamento di categorie di servizi connotati da valenza sociale.

A tanto si è posto rimedio – quantomeno in parte – con la Legge 11 settembre 2020, n. 120, con cui è stato convertito con modificazioni il D.L. 16 luglio 2020, n. 76 (c.d. “Decreto Semplificazioni”).

E difatti, in tale occasione, il Legislatore si è premurato di introdurre agli artt. 30, comma 8, 59, comma 1, e 140, comma 1, quantomeno un riferimento alle previsioni del Titolo VII del Codice del Terzo settore (quello per l'appunto riguardante i rapporti con gli enti pubblici e contenente gli artt. 55, 56 e 57).

Ed in particolare, con la modifica apportata al comma 8 dell'art. 30 (recante i “Principi per l'aggiudicazione e l'esecuzione di appalti pubblici”), viene espressamente estesa l'applicazione delle disposizioni di cui alla L. 241/90 – oltre che alle procedure di affidamento ed altre attività amministrative in materia di contratti pubblici – anche alle forme di coinvolgimento degli enti del Terzo settore di cui al D.Lgs. 117/2017 (e, quindi, alle ipotesi contemplate agli artt. 55, 56 e 57).

Con il riferimento al Titolo VII del Codice del Terzo settore introdotto al comma 1 dell'art. 59 del D.Lgs. 50/2016 (concernente la scelta delle procedure per l'aggiudicazione dei contratti pubblici), il Legislatore ha invece inteso espressamente far salve le diverse modalità di affidamento rivenienti dagli artt. 55 e 56 del D.Lgs. 117/2017.

Lo stesso dicasi con riferimento alla modifica apportata all'art. 140 comma 1 del Codice dei contratti pubblici; per cui l'aggiudicazione degli appalti nei servizi sociali e negli altri servizi di cui all'allegato IX avviene secondo gli artt. 142, 143 e 144, ferme restando le diverse possibilità e modalità di affidamento contemplate dal titolo VII del Codice del Terzo settore, laddove ne ricorrano i presupposti.

Pur non potendosi parlare di modifiche che attuano quell'auspicato pieno coordinamento tra i due Codici, quantomeno con l'introduzione di tali riferimenti può dirsi che, anche all'interno della disciplina dei contratti pubblici, viene riconosciuta l'autonomia del Codice del Terzo settore.

Il rapporto tra il Codice del Terzo settore e il Codice dei contratti pubblici

1. Premessa

Prima della riforma del Terzo settore (D.Lgs. 117/2017) e dell'approvazione del nuovo Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 50/2016), si è ampiamente dibattuto in giurisprudenza, sia della possibilità per un'organizzazione senza fini di lucro, ed in particolare per una organizzazione di volontariato, di partecipare agli appalti pubblici, che della possibilità per le pubbliche amministrazioni di affidare servizi attraverso procedure riservate in favore di organizzazioni di volontariato ricorrendo allo strumento della convenzione (il caso tipico, e più frequentemente affrontato, è quello del servizio di trasporto sanitario di emergenza "118").

In particolare, sulla questione della partecipazione delle organizzazioni di volontariato e/o delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (c.d. ONLUS) alle gare di appalti pubblici, l'orientamento iniziale dei giudici amministrativi è stato nel senso di escluderne la possibilità, assumendo che tale partecipazione avrebbe provocato un'alterazione della logica di mercato ed una turbativa al principio della libera concorrenza, a causa delle particolari agevolazioni fiscali di cui godono per il carattere non commerciale della loro attività istituzionale¹.

È stato necessario l'intervento della Corte di Giustizia europea per determinare il mutamento di detto orientamento dei giudici nazionali.

E difatti, con sentenza del 29 novembre 2007 (causa C-119/06), la Terza Sezione della Corte di Giustizia UE ha rilevato in primo luogo che l'assenza di fini di lucro e la presenza di una finalità solidaristica non esclude la possibilità che le OdV possano svolgere un'attività economica (pur se riferita

¹ Cfr. TAR Lombardia, Sez. III, 12 gennaio 1999 n. 108; TAR Piemonte, Sez. II, 15 aprile 2005, n. 1043; TAR Emilia Romagna, Sez. II, 14 giugno 2005, n. 822; TAR Campania, Napoli, Sez. I, 21 marzo 2006, n. 3109; TAR Piemonte, Sez. II, 31 marzo 2006, n. 1604.

ad un'attività produttiva marginale rispetto a quella altruistica) e possano essere considerate imprese ai sensi delle disposizioni del Trattato relative alla concorrenza.

In secondo luogo, la Corte europea ha ritenuto che non costituisca una ragione ostativa il fatto che l'attività è prestata a titolo volontario, perché il fatto che «tali associazioni possano presentare offerte a prezzi notevolmente inferiori a quelli di altri offerenti non impedisce loro di partecipare alle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici previste dalla direttiva 92/50».

Sulla base di tali argomentazioni, è stato ritenuto irragionevole escludere una organizzazione di volontariato, magari ben strutturata e con capacità imprenditoriale riguardo all'esercizio di attività produttive marginali, dalle gare di appalto e consentire la partecipazione di altri soggetti no profit privi di tali capacità.

Successivamente, la medesima Corte di Giustizia UE, con la sentenza del 23 dicembre 2009 (causa 305/2008), ha ribadito che la normativa comunitaria deve essere interpretata nel senso che non può essere impedita la partecipazione alle gare di pubblici appalti ai «soggetti che non perseguono preminente scopo di lucro, non dispongono della struttura organizzativa di un'impresa e non assicurano una presenza regolare sul mercato».

Anche per dirimere la questione riguardante la possibilità delle pubbliche amministrazioni di affidare servizi attraverso procedure riservate in favore di organizzazioni di volontariato ricorrendo allo strumento della convenzione è stato necessario l'intervento della Corte di Giustizia UE.

Quest'ultima, infatti, sulla scorta delle sollecitazioni del giudice amministrativo nazionale, con sentenza dell'11 dicembre 2014 (causa C-113/13) ha ritenuto compatibile con il diritto europeo l'affidamento diretto e in via prioritaria, in mancanza di qualsiasi pubblicità, del servizio di trasporto sanitario di urgenza ed emergenza in favore di associazioni di volontariato convenzionate, in ragione dei principi di solidarietà, sussidiarietà e auto-organizzazione dei sistemi di sanità pubblica.

Ad ampliare ulteriormente la deroga ai principi di concorrenza è successivamente intervenuta nuovamente la Corte di Giustizia UE che, con sentenza del 25 gennaio 2016 (causa C-50/2014), ha ritenuto ammissibili meccanismi di affidamento diretto a organizzazioni di volontariato, non solo con riferimento al servizio di trasporto emergenziale, bensì anche con riguardo a quello c.d. "ordinario", a condizione però che il contesto normativo e convenzionale in cui si svolge l'attività di tali associazioni concorra in modo effettivo al perseguimento di finalità sociali, di solidarietà e di efficienza di bilancio.

I su richiamati orientamenti giurisprudenziali – e soprattutto l’oscillazione della giurisprudenza interna – denotano la difficoltà di trovare la giusta armonizzazione tra l’esigenza del rispetto delle regole concorrenziali del mercato e la previsione costituzionale volta a favorire e tutelare la realizzazione degli obblighi di solidarietà sociale, attraverso le formazioni sociali preposte a svolgere attività di interesse generale, anche in partenariato con le pubbliche amministrazioni.

In tale contesto giurisprudenziale sono intervenuti, sia la riforma del Terzo settore che il nuovo Codice dei contratti pubblici, in cui il Legislatore ha evidentemente inteso disciplinare in termini più definiti i rapporti tra gli enti del Terzo settore e le pubbliche amministrazioni.

E tuttavia l’assenza di coordinamento tra le due disposizioni normative (solo in parte rimate dalle modifiche da ultimo introdotte con la Legge 120/2020) ha riaperto il dibattito circa le modalità con cui possono instaurarsi e svolgersi tali rapporti; ed in particolare, oggetto della *quaestio iuris* è se debba sempre e comunque prevalere il principio di tutela della concorrenza o se lo stesso possa essere derogato in considerazione della valenza sociale delle attività in questione e dei principi solidaristici a cui le stesse si ispirano.

2. Le Linee guida ANAC e i pareri del Consiglio di Stato

I dubbi interpretativi ed applicativi riguardanti il rapporto tra Codice del Terzo settore e Codice dei contratti pubblici emergono con tutta evidenza negli interventi dell’ANAC e del Consiglio di Stato in sede consultiva, successivi all’entrata in vigore dei suddetti codici.

In particolare, l’ANAC, intendendo aggiornare le “Linee guida per l’affidamento di servizi ad enti del Terzo settore ed alle cooperative sociali”, ha interpellato il Consiglio di Stato per acquisire un parere sulla normativa applicabile ai servizi sociali e agli appalti, proprio alla luce di diversi difetti di coordinamento tra il Codice del Terzo settore ed il Codice dei contratti pubblici².

Ebbene, con il parere preliminare del 20 agosto 2018, n. 2052, la Com-

² In particolare, l’ANAC ha motivato la richiesta del parere in ragione dei «dubbi interpretativi» emersi in merito alla normativa applicabile agli affidamenti di servizi sociali, alla luce delle disposizioni del D.Lgs. n. 50 del 2016, come modificato dal D.Lgs. 56 del 2017, e del D.Lgs. 117 del 2017, specificando che si erano registrate «posizioni contrastanti da parte di vari stakeholder e del Ministero del lavoro, che teorizzano l’esclusione dall’applicazione del Codice dei contratti pubblici di ampi settori di attività affidati agli organismi del Terzo settore. Inoltre, è emerso un difetto di coordinamento

missione speciale del Consiglio di Stato ha sostanzialmente ritenuto che le forme di cooperazione tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore previste dal D.Lgs. 117/2017 (co-programmazione, co-progettazione, accreditamento e convenzione) configurano, in ottica europea, appalti di servizi sociali, con la conseguenza che le stesse devono intendersi sottoposte anche alla disciplina del Codice dei contratti pubblici, che si affianca, integrandola, a quella apprestata dal Codice del Terzo settore³.

La disciplina del Codice dei contratti pubblici non trova invece applicazione solo laddove tali procedure:

- non abbiano carattere selettivo;
- non siano volte all'affidamento del servizio;
- siano finalizzate all'instaurazione di rapporti puramente gratuiti.

Pertanto, con riferimento alla gratuità della prestazione, la Commissione speciale si spinge a precisare che la stessa ricorre solo nel caso di rimborso spese a piè di lista che escluda la remunerazione, anche in maniera indiretta, di tutti i fattori produttivi e comprenda unicamente le spese vive documentate, sostenute dall'ente del Terzo settore.

Pertanto, non è ammissibile alcuna forma di forfettizzazione dei rimborsi, né di finanziamento a fondo perduto, né di finanziamento, acquisto o contributo in conto capitale, la cui ricorrenza impedirebbe di ricondurre il rapporto nella categoria dei servizi non economici di interesse generale, imponendo l'applicazione del Codice dei contratti pubblici.

La scelta di ricorrere a tali procedure riservate agli enti del Terzo settore, privando le imprese profit della possibilità di rendersi affidatarie del servizio, deve essere espressamente ed adeguatamente motivata dalla pubblica amministrazione.

Quest'ultima, in particolare, sarà tenuta ad evidenziare la maggiore idoneità di tali procedure a soddisfare i bisogni «sociali» ricorrenti nella fattispecie, alla luce dei principi di adeguatezza, proporzionalità ed efficacia ed in comparazione con gli esiti che verosimilmente produrrebbe l'alternativa del ricorso al mercato.

tra la disciplina recata dal Codice del Terzo settore e la normativa nazionale in materia di trasparenza e di prevenzione della corruzione».

³ Come si legge nel parere, la Commissione speciale del Consiglio di Stato perviene a tale conclusione in ragione dalla ritenuta «necessità di sottoporre alla disciplina pro-concorrenziale tendenzialmente ogni attività umana connotata da un rilievo economico, allo scopo di evitare la permanenza di “sacche” sottratte al confronto competitivo e, dunque, potenzialmente assoggettabili a discipline nazionali contrarie allo spirito unificatore sotteso ai Trattati».

A seguito del parere preliminare reso dal Consiglio di Stato, nel maggio 2019 l'ANAC ha adottato le Linee guida recanti «Indicazioni in materia di affidamenti di servizi sociali» ed aventi carattere non vincolante, successivamente integrate con l'esito della fase di consultazione con gli stakeholder.

Con tale documento l'ANAC, pur tendo conto delle indicazioni fornite dal Consiglio di Stato nel su richiamato parere preliminare, ha tuttavia delineato un quadro meno rigido del rapporto tra Codice del Terzo settore e Codice dei contratti pubblici, assumendo posizioni più elastiche soprattutto con riferimento alla co-progettazione ed ai rimborsi spese per il sistema delle convenzioni.

In primo luogo, le Linee guida hanno confermato che la procedura di affidamento di servizi sociali è sottratta all'applicazione del Codice dei contratti pubblici solo se ricorrono, alternativamente, i seguenti presupposti:

1. la procedura non ha carattere selettivo, come nel caso delle procedure di co-programmazione e/o co-progettazione nonché delle procedure di autorizzazione e accreditamento, aperte a tutti gli operatori che chiedano di partecipare, senza che sia stato previamente individuato un numero o un contingente prefissato;

2. la procedura non tende all'affidamento di un servizio sociale. Non rientrano nel caso di specie e sono quindi assoggettate al Codice dei contratti pubblici le procedure di co-progettazione finalizzate alla gestione o alla co-gestione a titolo oneroso di un servizio sociale;

3. il servizio oggetto di affidamento è svolto a titolo integralmente gratuito, ossia in assenza di un corrispettivo. Non devono essere perseguiti obiettivi diversi da quelli di solidarietà sociale e non deve esserci alcun profitto dalle prestazioni rese; condizione questa che si verifica quando è previsto il solo rimborso dei costi, variabili o fissi, necessari per fornire le specifiche prestazioni.

Con specifico riferimento alla co-progettazione, fermo restando che la stessa rimane estranea all'applicazione del Codice dei contratti pubblici solo se svolta a titolo gratuito e non finalizzata all'affidamento del servizio al partner privato⁴, l'ANAC ha ritenuto che in tali casi la scelta del soggetto partner debba comunque avvenire mediante procedure comparative nel rispetto dei principi di imparzialità, pubblicità, trasparenza, partecipazione e parità di trattamento, economicità ed efficacia.

⁴ Precisa l'ANAC che, diversamente, la co-progettazione di servizi sociali effettuata ai sensi dell'articolo 7 del D.P.C.M. 30 marzo 2000, anche qualora preveda l'affidamento al partner privato della gestione del servizio, avviene in deroga all'applicazione del Codice dei contratti pubblici.

In particolare, l'ANAC suggerisce di procedere alla pubblicazione di un avviso di indizione della procedura selettiva, con indicazione di un progetto di massima, dei requisiti di partecipazione, delle specifiche problematiche sociali che si intendono affrontare, dei criteri e delle modalità che saranno utilizzati per l'individuazione del progetto, dei sistemi di monitoraggio, controllo e valutazione adottati. I criteri di selezione dovranno consentire l'adeguata valutazione dei requisiti di partecipazione, della proposta progettuale e delle modalità di compartecipazione proposte. La formula utilizzata per l'attribuzione dei punteggi dovrà tener conto della compartecipazione del soggetto privato in termini di risorse economiche e umane.

Con riferimento alle convenzioni ex art. 56 del D.Lgs. 117/2017, ritiene l'ANAC che tale previsione implichi una deroga all'applicazione del Codice dei contratti, ed in quanto tale la scelta di ricorrervi deve essere adeguatamente motivata con specifico riferimento alla maggiore convenienza rispetto al mercato⁵; aspetto che, come si legge nelle Linee guida, «deve essere valutato, oltre che con riferimento alla convenienza economica del ricorso allo schema della convenzione, anche in relazione ai maggiori benefici conseguibili per la collettività in termini di maggior attitudine del sistema a realizzare i principi di universalità, solidarietà, accessibilità, efficienza economica e adeguatezza».

Ed ancora, le procedure comparative utilizzate per la selezione degli organismi con cui stipulare la convenzione devono rispettare i principi di imparzialità, pubblicità, trasparenza, partecipazione e parità di trattamento,

⁵ Il TAR Puglia, Lecce, Sez. II, con sentenza del 30 dicembre 2019, n. 2049, ha giudicato legittimo un avviso pubblico per la manifestazione di interesse da parte di organizzazioni di volontariato o associazioni di promozione sociale, finalizzato alla stipula di una convenzione con l'Ambito territoriale per lo svolgimento del servizio di trasporto assistito, ritenendo che la decisione adeguatamente motivata della stazione appaltante di ricorrere a tale modalità di affidamento non si pone in violazione della normativa pro-concorrenziale di origine europea, nonché dei principi e delle disposizioni dettate dal Codice dei contratti. Tale decisione è stata, poi, confermata in appello dal Consiglio di Stato, Sez. III, con sentenza del 25 agosto 2020, n. 5199, in cui è stata ritenuta non condivisibile la tesi dell'appellante secondo cui la deroga alle doverose procedure di evidenza pubblica sarebbe consentita solo per la tipologia del “servizio di trasporto sanitario” e non nell'ambito, come nel caso in esame, dei servizi alla persona e, quindi, di prestazioni di carattere assistenziale. Hanno ritenuto infatti i giudici di Palazzo Spada che, innanzitutto, il trasporto assistito di persone con grave handicap assume i caratteri di prestazione socio-sanitaria, in cui i due profili assistenziale e sanitario sono strettamente integrati. In ogni caso, l'art. 56 richiede per l'utilizzo della modalità di affidamento in convenzione alle associazioni di volontariato che si tratti di affidamento di un “servizio sociale di interesse generale” e non necessariamente di “prestazione sanitaria”.

oltre ai principi di economicità ed efficacia che devono connotare in via generale l'azione amministrativa.

Le amministrazioni devono pubblicare gli atti di indizione della procedura e i relativi provvedimenti finali; inoltre, l'ANAC suggerisce di indicare nell'avviso di indizione della procedura selettiva anche i requisiti di partecipazione, le finalità dell'affidamento, le attività finanziabili, i costi rimborsabili, il finanziamento concedibile, i criteri di valutazione delle proposte, il contenuto della convenzione ed i sistemi di monitoraggio e controllo dell'esecuzione.

Quanto al rimborso delle spese, l'ANAC si discosta apertamente dalla visione fornita dal Consiglio di Stato, secondo cui dovrebbe essere esclusa qualunque forma di remunerazione dei fattori produttivi, inclusa la remunerazione del personale dipendente⁶, aderendo invece all'interpretazione offerta dalla Corte di Giustizia; per cui ritiene che l'assenza di profitto non deve dipendere dall'inefficienza dell'organizzazione, ma dal fatto che, dalle prestazioni richieste, l'ente non tragga utilità economica, limitandosi al ripianamento dei costi nei limiti suindicati⁷. Pertanto, vengono considerati rimborsabili esclusivamente i costi documentati sostenuti per l'esecuzione della prestazione, diretti (per l'intero ammontare) e indiretti (per la quota parte imputabile alla specifica prestazione).

⁶ Come si legge nella relazione dell'ANAC all'esito della fase di consultazione, tale visione «rischia, se non correttamente interpretata, di precludere l'operatività di organizzazioni che trovano riconoscimento nel diritto comunitario e per le quali è consentita una deroga al principio di concorrenza in nome del principio di solidarietà sociale. Addirittura verrebbe in dubbio la possibilità di remunerare il lavoro prestato da soggetti dipendenti nei limiti consentiti dalla normativa di settore ed anche di rimborsare il costo sostenuto per l'assicurazione del personale volontario (che è prevista come obbligatoria dall'articolo 56 del Codice del Terzo settore)».

⁷ Più recentemente, tuttavia, il TAR Toscana, Sez. I, con sentenza del 1° giugno 2020, n. 666, ha annullato un avviso pubblico finalizzato all'affidamento di corsi comunali di lingua straniera riservato ad ODV e APS in applicazione dell'art. 56 del D.Lgs. 117/2017, in quanto parte dei docenti impegnati nei corsi di lingua offerti dalla affidataria avrebbe percepito una remunerazione posta a carico dell'Amministrazione comunale affidataria sotto forma di rimborso delle spese vive; circostanza quest'ultima che, ad avviso dei giudici amministrativi toscani, esclude «quella totale assenza di economicità che pone in modo chiaro ed inequivocabile l'affidamento al di fuori della logica di mercato». In particolare il TAR Toscana ritiene compatibili con la normativa euro-unitaria, di cui il Codice dei contratti pubblici è espressione, esclusivamente gli affidamenti ex art. 56 «gratuiti», tali essendo unicamente gli affidamenti ad ODV e APS caratterizzati dalla assoluta «non economicità» del rapporto. La convenzione, cioè, non dovrebbe prevedere «alcuna forma, diretta o indiretta, di remunerazione a carico del soggetto pubblico affidante, quale che ne sia la formale denominazione, al personale volontario o dipendente e direttivo dell'ente affidatario».

Mentre l'entità dei rimborsi riconosciuti ai volontari è calcolata in ragione anche dell'organizzazione specifica del servizio, della natura dei rapporti di lavoro, del rapporto numerico tra volontari e lavoratori stipendiati.

L'imputabilità deve essere determinata con riferimento a parametri oggettivi, escludendo qualsiasi quantificazione forfettaria⁸.

Infine, con riferimento al trasporto sanitario di emergenza e urgenza, l'ANAC conferma che può essere, in via prioritaria, oggetto di affidamento diretto alle organizzazioni di volontariato che abbiano le caratteristiche indicate all'articolo 57, comma 1, del Codice del Terzo settore⁹.

⁸ Il TAR Puglia, Bari, Sez. II, con sentenza 11 gennaio 2019, n. 48, ha ritenuto illegittimo il bando di una gara di appalto per l'affidamento del servizio di emergenza "118", riservata ad associazioni di volontariato, nella parte in cui contempla un rimborso forfettario mensile fisso in misura massima, in violazione delle innovative disposizioni del D.Lgs. 117/2017, che viceversa impongono in via esclusiva il rimborso sulla base delle spese effettivamente sostenute dagli enti no profit. Lo stesso TAR Puglia Bari, con sentenza del 29 giugno 2020, n. 922, nell'affermare la legittimità della procedura di gara per la stipula di una convenzione per l'affidamento delle postazioni di ambulanze del servizio emergenza sanitaria "118" presenti nel territorio di competenza con le associazioni di volontariato in possesso dei requisiti indicati dall'art. 57 del Decreto legislativo 117/2017, con riferimento ai rimborsi spese, ha ricordato che, in virtù di quanto statuito al punto 61 della sentenza della Corte di Giustizia europea n. 113/2014, è necessario che le associazioni di volontariato, affinché possano ottenere legittimamente l'affidamento diretto del servizio di trasporto d'emergenza in ambulanza, non traggano alcun profitto dalle loro prestazioni, a prescindere dal rimborso di costi variabili, fissi e durevoli, e che non procurino alcun profitto ai loro membri.

⁹ Il TAR Puglia Bari, con sentenza del 29 giugno 2020, n. 922, ha giudicato legittima una procedura di gara per la stipula di una convenzione per l'affidamento delle postazioni di ambulanze del servizio emergenza sanitaria "118" presenti nel territorio di competenza con le associazioni di volontariato in possesso dei requisiti indicati dall'art. 57 del D.Lgs. 117/2017, trattandosi del «trasporto sanitario in ambulanza qualificato» che, secondo la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 21 marzo 2019 resa nella causa C-465/17, rientra nell'eccezione (rispetto all'applicazione delle norme di aggiudicazione degli appalti pubblici) di cui all'art. 10, lett. h), della direttiva UE 24/2014, successivamente trasfuso nell'art. 17, comma 1, lett. h), del D.Lgs. 50/2016. – In senso conforme la sentenza del TAR Campania Salerno del 26 ottobre 2020, n. 1527, che, nel ritenere legittima l'indizione di una selezione per l'affidamento diretto in convenzione del servizio di trasporto sanitario di emergenza-urgenza in forma continuativa, mediante procedura comparativa ex artt. 56 e 57, D.Lgs. 117/2017, riservata alle sole organizzazioni di volontariato ed alla Croce Rossa Italiana, ha osservato come ciò trovi conferma nelle seguenti circostanze: a) l'affidamento in convenzione diretta di servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza alle organizzazioni di volontariato è previsto dall'art. 57, D.Lgs. 117/2017 (Codice del Terzo settore), che ne indica gli autonomi presupposti, tra cui non rientra la maggiore convenienza di tale affidamento rispetto al

Inoltre, l'ANAC precisa che:

– per trasporto sanitario di emergenza si intende ogni situazione che necessita di una prestazione sanitaria rapida e immediata a causa di un imminente pericolo di vita;

ricorso al mercato concorrenziale, poiché prevista dal primo comma dell'art. 56, non richiamato dal successivo art. 57; *b*) l'affidamento di tale servizio (a differenza del solo trasporto sanitario) è escluso dal campo di applicazione del Codice dei contratti pubblici, secondo quanto stabilito dall'art. 17, comma 1, lett. h), D.Lgs. 50/2016, in conformità all'art. 10, lett. h), direttiva UE 24/2014 (che ha fornito concretezza al 28° considerando della medesima direttiva), a prescindere dal valore del servizio e, dunque, dal superamento o meno delle soglie di rilevanza europea. – Sul tema si segnala, poi, la recente sentenza della Corte Costituzionale del 26 novembre 2020, n. 255, che esprimendosi in merito alla possibilità contemplata dalla normativa regionale sarda di affidare il servizio di emergenza e urgenza mediante convenzione anche alle associazioni ONLUS (ovvero agli enti del Terzo settore) ed alle cooperative sociali, ha sottolineato come dall'art. 57 del D.Lgs. 117/2017 non emerga in maniera chiara che l'istituto convenzionale, per il suddetto servizio, sia limitato soltanto alle organizzazioni di volontariato. Sebbene, infatti, tale disposizione sia esplicita nell'indicare la facoltà di affidare con convenzione il servizio alle associazioni di volontariato «in via prioritaria», si pone un problema interpretativo di soluzione non univoca riguardo all'applicabilità dell'art. 57 alle cooperative sociali, in ragione del rapporto tra il Codice del Terzo settore e la Legge n. 381 del 1991, che lo stesso Codice sembra qualificare come disciplina speciale. – In definitiva, la Corte Costituzionale, sia pure incidentalmente e non in termini decisivi, offre uno spunto di riflessione in ordine ad una possibile interpretazione ed applicazione dell'art. 57 del Codice del Terzo settore che non precluda l'affidamento del servizio di emergenza e urgenza attraverso lo strumento della convenzione anche a soggetti del Terzo settore diversi dalle organizzazioni di volontariato. – Successivamente a tale decisione della Corte Costituzionale merita di essere menzionata la sentenza del TAR Veneto, Sez. III, 28 dicembre 2020 n. 1320, che, nel confermare come l'affidamento del servizio di trasporto sanitario di emergenza e urgenza debba ritenersi escluso dal campo di applicazione del Codice dei contratti pubblici, ha giudicato legittimo il bando per l'affidamento di tale servizio che consentiva la partecipazione alle sole organizzazioni di volontariato e non anche alle cooperative sociali. E ciò in quanto – secondo i giudici amministrativi veneti – le cooperative sociali sono enti che, sebbene senza scopo di lucro, si basano sulla cooperazione e quindi su una forma lavorativa comune rivolta a procurare un vantaggio economico a coloro che ne fanno parte, e per natura perseguono una finalità imprenditoriale, sia pure caratterizzata da scopo mutualistico, con ciò differenziandosi dalle organizzazioni di volontariato. Da ultimo, il Consiglio di Stato, Sez. III, con Ordinanza del 18 gennaio 2021, n. 536, ha rimesso alla Corte di Giustizia europea la soluzione della questione circa l'eventuale contrasto con la direttiva UE 24/2014 della previsione dell'art. 57 del D.Lgs. 117/2017, laddove prevede che i servizi di trasporto sanitario di emergenza ed urgenza possano essere affidati tramite convenzionamento, in via prioritaria, alle sole organizzazioni di volontariato – sempreché iscritte da almeno sei mesi nel Registro unico nazionale del Terzo settore, nonché aderenti ad una rete

– per trasporto di urgenza si intende ogni situazione in cui è necessaria una prestazione sanitaria non differibile, in assenza della quale la situazione del paziente diventerebbe critica, e il paziente versa in condizioni tali da richiedere l'assistenza di personale sanitario in grado di effettuare anche il primo soccorso.

Ed ancora, specifica l'ANAC che nella deroga prevista dall'articolo 57 del Codice del Terzo settore rientra l'assistenza prestata a pazienti in ambulanza da parte di personale debitamente formato in materia di pronto soccorso e che riguardi un paziente per il quale esiste un rischio di peggioramento dello stato di salute durante tale trasporto (a titolo esemplificativo, rientrano nel campo applicativo dell'articolo 57 del Codice del Terzo settore, i trasporti finalizzati al trapianto di organi, alla trasfusione di sangue o emoderivati, alla somministrazione di farmaci e antidoti qualora risultino indispensabili a salvaguardare le fondamentali funzioni vitali dei pazienti e siano, quindi, caratterizzati da imprevedibilità e somma urgenza nell'esecuzione)¹⁰.

associativa e accreditate secondo la normativa regionale di settore (ove esistente), ed a condizione che tale affidamento garantisca l'espletamento del servizio in un sistema di effettiva contribuzione ad 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 – senza contemplare, tra i possibili affidatari, le altre organizzazioni prive di scopo di lucro e, più specificamente, le cooperative sociali, quali imprese sociali non aventi finalità lucrative.

¹⁰ Sul punto l'ANAC si è conformata a quanto stabilito da ultimo dalla Corte di Giustizia europea con ordinanza del 20 giugno 2019, sconfessando la diversa interpretazione fornita dal Consiglio di Stato con sentenza n. 1139/2018. Ed in particolare, il Consiglio di Stato, Sez. III, con sentenza del 22 febbraio 2018, n. 1139, ha ritenuto che il trasporto in ambulanza a carattere non emergenziale deve essere affidato mediante gara. Ciò in quanto, ai sensi dell'art. 17, comma 1, lett. h), del D.Lgs. 50/2016, l'esclusione dell'applicabilità del Codice dei contratti non si applica «ai servizi di trasporto dei pazienti in ambulanza», che restano assoggettati alle regole dell'evidenza pubblica. Quindi, i servizi di trasporto di persone in ambulanza, qualora di valore pari o superiore alla soglia comunitaria di 750.000,00 euro (art. 35, comma 1, lett. d), ricadono nell'ambito della direttiva UE 24/2014 e del relativo Titolo III, dedicato ai particolari regimi di appalto (nel dettaglio, gli artt. 74 e sgg., disposizioni in tema di affidamento dei servizi di cui all'Allegato XIV). Nell'ambito del D.Lgs. 50/2016, i servizi di trasporto di persone in ambulanza rientrano tra i servizi sanitari che, ai sensi degli artt. 140, 142, 143 e 144 del codice, possono formare oggetto di appalti pubblici secondo il c.d. «regime alleggerito» (art. 142) o tramite gara «riservata» a determinate categorie di operatori no profit (art. 143). Senonché, la Corte di Giustizia europea, con ordinanza del 20 giugno 2019 (causa C-424/18), ha ritenuto esclusi dall'applicazione della direttiva non soltanto i servizi di emergenza e urgenza, ma anche «il trasporto in ambulanza qualificato, comprendente, oltre al servizio di trasporto, l'assistenza prestata a pazienti in un'ambulanza da

Tali Linee guida sono state tuttavia sconfessate dal Consiglio di Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi, con il parere del 27 dicembre 2019, n. 3235, in cui si è ritenuto che il potere di tale autorità di adottare Linee guida non vincolanti sia limitato alle disposizioni che disciplinano le procedure di affidamento dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, non potendo quindi estendersi agli istituti disciplinati dal Codice del Terzo settore.

E tuttavia, rimane il fatto che il testo delle Linee guida (pubblicate sul sito dell'ANAC), sebbene non approvate in via ufficiale, possono costituire un utile riferimento per orientare le pubbliche amministrazioni e gli operatori del settore.

3. La sentenza della Corte Costituzionale 131/2020

Nell'ambito di tale dibattito, particolare rilevanza ed interesse riveste la sentenza della Corte Costituzionale del 16 giugno 2020, n. 131.

Il Giudice delle leggi, infatti, nel giudicare l'illegittimità costituzionale di una norma regionale che prevedeva il coinvolgimento anche delle "cooperative di comunità" nelle attività di co-programmazione, co-progettazione ed accreditamento di cui all'art. 55 del D.Lgs. 117/2017, che sono invece riservate agli enti del Terzo settore elencati all'art. 4 del medesimo D.Lgs. 117/2017 in cui non sono ricomprese le cooperative di comunità, si è profuso nelle motivazioni a delineare il rapporto tra Costituzione e Terzo settore, valorizzando il ruolo costituzionale degli ETS nel rapporto tra Terzo settore e pubblica amministrazione.

In particolare la Corte, premettendo che il citato art. 55, nel disciplinare i rapporti tra ETS e pubbliche amministrazioni, rappresenta una delle più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale valorizzato dall'art. 118, quarto comma, Cost., realizzando per la prima volta in termini generali una vera e propria procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria,

parte di un soccorritore sanitario coadiuvato da un aiuto soccorritore [...] a condizione, con riferimento a detto trasporto in ambulanza qualificato, che esso sia effettivamente assicurato da personale debitamente formato in materia di pronto soccorso e che riguardi un paziente per il quale esiste un rischio di peggioramento dello stato di salute durante tale trasporto». Sull'argomento, merita poi di essere menzionata anche la più recente ordinanza della Corte di Giustizia europea del 6 febbraio 2020 (causa C-11/19), con cui è stata giudicata non ostativa con le disposizioni comunitarie sugli appalti pubblici (direttiva UE 24/2014) una norma che impone all'amministrazione aggiudicatrice di giustificare la sua scelta di aggiudicare il servizio di trasporto sanitario ordinario mediante gara d'appalto, anziché di affidarlo direttamente mediante una convenzione conclusa con un'altra amministrazione aggiudicatrice.

ha precisato che il modello configurato da tale norma non si basa sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata, ma sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico.

Tale specifico modello di condivisione della funzione pubblica è riservato in via esclusiva agli enti del Terzo settore come definiti dall'art. 4 del D.Lgs. 117/2017¹¹.

E tuttavia, precisa la Corte:

la originale e innovativa (nella sua attuale ampiezza) forma di collaborazione che si instaura mediante gli strumenti delineati dall'art. 55 CTS [Codice del Terzo settore] richiede, negli enti privati che possono prendervi parte, la rigorosa garanzia della comunanza di interessi da perseguire e quindi la effettiva “terzietà” (verificata e assicurata attraverso specifici requisiti giuridici e relativi sistemi di controllo) rispetto al mercato e alle finalità di profitto che lo caratterizzano.

È evidente la portata innovativa della decisione della Corte Costituzionale, che certamente segna la strada per una nuova concezione del diritto del Terzo settore, incidendo anche sul dibattito giurisprudenziale – soprattutto interno – che ancora mostra resistenze a concepire la possibilità di una relazione tra ETS e pubbliche amministrazioni che si sottragga alle logiche di mercato in quanto funzionale al perseguimento di obiettivi di solidarietà sociale e di interesse generale.

¹¹ E ciò sul presupposto, pure richiamato nelle motivazioni della sentenza della Corte Costituzionale, che «Gli ETS, in quanto rappresentativi della “società solidale”, del resto, spesso costituiscono sul territorio una rete capillare di vicinanza e solidarietà, sensibile in tempo reale alle esigenze che provengono dal tessuto sociale, e sono quindi 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: ciò che produce spesso effetti positivi, sia in termini di risparmio di risorse che di aumento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate a favore della “società del bisogno”».

Considerazioni conclusive

Dal quadro normativo e giurisprudenziale su delineato emerge come i principi e gli obiettivi posti a fondamento della riforma del Terzo settore, poi tradottisi in concreto nelle disposizioni contenute nel Codice del Terzo settore, abbiano gettato le basi per una nuova disciplina e più in generale per una nuova concezione dei rapporti tra la pubblica amministrazione e gli enti del Terzo settore in cui, in funzione del perseguimento di obiettivi di pubblica utilità e di interesse generale, non solo viene riconosciuto agli ETS un ruolo ed un apporto decisamente più attivo e concreto nella fase di programmazione e progettazione delle politiche sociali, ma viene anche loro riservato un canale privilegiato di accesso nella interazione ed interlocuzione con le istituzioni.

Se può dirsi tracciata la strada in tale direzione, il percorso è ancora accidentato; e lo dimostrano le resistenze manifestate da una parte della giurisprudenza interna che, sollecitata dalle istanze del mondo profit, ha inteso ricondurre tali rapporti nell'alveo della disciplina dei contratti pubblici.

Sotto certi aspetti è anche comprensibile la preoccupazione di vedere sottratti tali rapporti – implicanti finanche affidamenti di servizi da parte della pubblica amministrazione – alle regole concorrenziali e di mercato, con gli effetti distorsivi che ciò potrebbe implicare.

E tuttavia appare più equilibrata – oltre che maggiormente in linea con i principi ispiratori della riforma del Terzo settore e con le diverse pronunce emesse sull'argomento dalla Corte di Giustizia europea – la posizione (espressa dall'ANAC e fatta propria da altra parte della giurisprudenza) secondo cui, in via eccezionale ed in presenza di determinate condizioni, è consentito alle pubbliche amministrazioni di rapportarsi agli ETS al di fuori delle procedure dettate dal Codice dei contratti pubblici.

Certo è che tali oscillazioni giurisprudenziali, generando incertezze negli

operatori, soprattutto nei dirigenti e funzionari delle pubbliche amministrazioni che devono porre in essere le procedure ed adottare i relativi atti, frenano il diffondersi e l'evolversi di tale modello alternativo di rapporto.

Modello che, fortunatamente, ha ricevuto recente legittimazione dalla Corte Costituzionale che, evidentemente consapevole della necessità di dover intervenire nel dibattito interno, con la sentenza n. 131/2020 è intervenuta in maniera puntuale sul tema indicando la giusta rotta.

Come si è visto, ciò che emerge da tale decisione è che il modello procedimentale alternativo concepito, in via eccezionale, per disciplinare il rapporto della pubblica amministrazione con gli enti del Terzo settore si giustifica:

- non solo per il fatto che gli ETS sono identificati dal CTS come un insieme limitato di soggetti giuridici dotati di caratteri specifici (art. 4), rivolti a «perseguire il bene comune» (art. 1) ed a svolgere «attività di interesse generale» (art. 5), senza perseguire finalità lucrative soggettive (art. 8), sottoposti a un sistema pubblicistico di registrazione (art. 11) e a rigorosi controlli (articoli da 90 a 97);

- ma soprattutto per il fatto che gli ETS, in quanto soggetti rappresentativi della “società solidale”, costituiscono sul territorio una rete capillare di vicinanza e solidarietà, sensibile in tempo reale alle esigenze che provengono dal tessuto sociale, e sono quindi 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: ciò che produce spesso effetti positivi, sia in termini di risparmio di risorse che di aumento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate a favore della “società del bisogno”.

Anche grazie al contributo della Corte costituzionale, è stato quindi disegnato un nuovo modello organizzativo – alternativo rispetto a quelli fino ad oggi concepiti – che non si ispira alla concorrenza, ma alla solidarietà.

Ma perché tale modello trovi concreta attuazione e non rimanga solo una opzione astratta, è però necessaria una presa di coscienza da parte delle pubbliche amministrazioni e degli enti del Terzo settore.

Alle prime è richiesta innanzi tutto una maggiore conoscenza del mondo del Terzo settore e della disciplina normativa che lo regola, con la consapevolezza del concreto apporto che gli ETS possono fornire alle politiche sociali e la capacità di corretto utilizzo degli istituti e degli strumenti previsti dal Codice del Terzo settore; è poi necessario che l'azione amministrativa – proprio perché derogatoria rispetto alle regole concorrenziali e di mercato – sia ispirata a finalità di interesse generale, assicuri l'assenza di profitto

dell'ETS, e garantisca il rispetto dei principi di imparzialità, pubblicità, trasparenza, partecipazione e parità di trattamento, economicità ed efficacia.

Agli enti del Terzo settore è richiesta una maggiore consapevolezza del proprio ruolo e l'acquisizione di specifiche competenze e capacità di programmazione, progettazione ed organizzazione, in modo da porsi di fronte alle amministrazioni pubbliche come partner ideali ed affidabili nella programmazione ed erogazione dei servizi pubblici.

Non v'è dubbio che, a fronte dell'opportunità di diventare veri protagonisti nell'offerta dei servizi sociali, gli ETS dovranno anche essere in grado di rispondere adeguatamente sia alle esigenze della collettività e degli utenti cui si rivolgono, sia agli standard imposti dalle amministrazioni affidatarie.

Tutto questo rappresenta senz'altro un'importante sfida per gli ETS e per le pubbliche amministrazioni.

Ma soprattutto, è una sfida i cui esiti interessano ed impattano sulla società intera e che, tanto più nei tempi difficili che stiamo vivendo, non possiamo permetterci di perdere o, peggio ancora, di non affrontare.

Allegati

ALLEGATO 1 • Avviso

Procedura comparativa riservata a organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale finalizzata alla stipula di convenzione per lo svolgimento del servizio

Atteso che

– il comma 1 dell’art. 56 del D.Lgs. n. 117 del 3 luglio 2017 (Codice del Terzo settore) prevede che «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 (la cui procedura per l’iscrizione verrà definita con apposito Decreto ministeriale così come stabilito all’art. 53 del Codice in questione), convenzioni finalizzate allo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale, se più favorevoli rispetto al ricorso del mercato»;

– il comma 2 del medesimo articolo prevede che «le convenzioni di cui sopra possono prevedere esclusivamente il rimborso alle organizzazioni di volontariato e alle associazioni di promozione sociale delle spese effettivamente sostenute e documentate»;

– il comma 3 del medesimo articolo prevede che «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»;

Si rende noto che

– in esecuzione della Determinazione del Responsabile del Servizio l’Ente intende raccogliere domande mediante Avviso Pubblico, al fine di individuare un soggetto del Terzo settore, nello specifico un’organizzazione di volontariato o un’associazione di promozione sociale, con cui stipulare apposita Convenzione;

– la Convenzione che verrà stipulata tra l’Ente ed il Soggetto individuato a seguito della procedura comparativa, conterrà le modalità di realizzazione delle attività oggetto del presente Avviso in relazione ai reciproci rapporti;

Procedura comparativa

Con il presente Avviso, nel rispetto dei principi di imparzialità, pubblicità, trasparenza, partecipazione e parità di trattamento, l’amministrazione pro-

cedente intende pertanto individuare un'organizzazione di volontariato o un'associazione di promozione sociale con cui stipulare una convenzione per l'esercizio, in regime di volontariato, dell'attività di

Amministrazione procedente

L'ente responsabile della procedura è, con sede in, telefono, PEC e-mail

Ufficio responsabile del procedimento: Servizio

Responsabile del procedimento:

Normativa

La disciplina della procedura comparativa è dettata unicamente dal “Codice del Terzo settore”, di cui al Decreto legislativo n. 117 del 3 luglio 2017 (di seguito Codice).

Oggetto della convenzione

L'amministrazione procedente, a norma dell'articolo 56 del Codice, intende affidare all'organizzazione di volontariato/associazione di promozione sociale la gestione in favore di terzi, dell'attività di

Dato che «l'attività del volontario non può essere retribuita in alcun modo nemmeno dal beneficiario» (articolo 17, comma 3 del Codice), il comma 2 dell'articolo 56 del Codice stabilisce che le convenzioni possano consentire esclusivamente il rimborso, da parte delle amministrazioni alle organizzazioni di volontariato ed alle associazioni di promozione sociale, delle spese effettivamente sostenute e documentate.

I costi oggetto di rimborso spesa potranno riguardare, a titolo esemplificativo:

- costi per la copertura assicurativa contro infortuni, malattia e responsabilità civile dei volontari solo per la parte imputabile alla attività oggetto della convenzione. L'articolo 18 del Codice stabilisce infatti che gli enti del Terzo settore, che si avvalgono di volontari, debbano assicurarli sia contro infortuni e malattie connessi all'attività di volontario, sia per la responsabilità civile verso i terzi.

- eventuali rimborsi spese ai volontari con idonei giustificativi di spesa o a fronte di una autocertificazione resa ai sensi del D.P.R. 445/2000, purché non superino l'importo di € 10,00 giornalieri o di € 150,00 mensili e l'organo sociale abbia deliberato sulle tipologie di spese e le attività di volontariato per le quali è ammessa questa forma di rimborso.

- dispositivi in dotazione ai volontari;
- utilizzo di personale eventualmente impiegato. In ogni caso i compensi per prestazioni lavorative o professionali non possono superare il 20% del contributo richiesto per la realizzazione dell'attività e del progetto;
- beni di consumo e servizi imputabili direttamente al progetto. Si intendono per beni di consumo e servizi direttamente imputabili al progetto l'acquisto di attrezzature, materiali, beni di consumo e servizi connessi direttamente al progetto e ai suoi obiettivi;
- spese di gestione, intendendosi le spese generali connesse al progetto quali ad esempio le spese postali, gli oneri assicurativi, cancelleria, utenze, riscaldamento, luce, acqua, gas, ecc. (sempre per una quota parte riferibile alle attività espletate per l'esecuzione del progetto).

L'importo da imputare a tale voce deve essere coerente e proporzionato con il progetto e l'iniziativa presentata.

Chi può partecipare

Possono partecipare le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale in possesso dei seguenti requisiti previsti dal Codice:

- l'iscrizione da almeno sei mesi nel "Registro unico nazionale" (ovviamente a decorrere dalla operatività di tale nuovo registro; durante il periodo transitorio vige l'articolo 101, comma 3 del Codice, quindi valgono le attuali iscrizioni nei registri);
- il possesso di requisiti di moralità professionale richiesti per poter contrarre con la pubblica amministrazione;
- "adeguata attitudine" da valutarsi con 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»; capacità da valutarsi anche con riferimento all'esperienza, organizzazione, formazione e aggiornamento dei volontari (articolo 56, commi 1 e 3 del Codice).

La graduatoria

Le richieste dei soggetti interessati pervenute entro la scadenza prevista saranno valutate da una commissione, nominata con specifica determinazione del Responsabile del Servizio successivamente alla data fissata per la presentazione delle domande di cui al presente avviso.

La procedura di valutazione delle proposte prevede l'attribuzione di un punteggio massimo di punti.

- numero di mesi di iscrizione nel registro:
 - da 6 a 24 mesi punti
 - da 24 a 60 mesi punti
 - oltre 60 mesi punti
- numero di volontari associati dalla data di pubblicazione del presente avviso:

- numero di volontari associati messi a disposizione per l'attività in convenzione:

- servizi ed attività analoghe già svolte per amministrazioni pubbliche, con continuità per almeno un anno, specificando presso quale amministrazione:

- per ogni corso di formazione punti (max)
- addestramento ai volontari impegnati nell'attività oggetto della convenzione:

- organizzazione dell'attività con volontari 100% punti
- capacità di radicamento nel territorio mediante effettivi

- per ogni collaborazione documentata punti (max)
- competenze specifiche ed esperienza dei volontari in attività analoghe:
 - per ogni anno di esperienza documentata punti ... (max ...)

zione della graduatoria, in forma scritta, **entro le ore del giorno**: tramite una delle seguenti modalità:

- pec al seguente indirizzo:
- invio cartaceo tramite il servizio postale oppure a mezzo corriere; il plico dovrà essere inviato al seguente indirizzo dell'amministrazione: o consegnato a mano al Protocollo dell'ente.

Il rischio del mancato recapito del plico rimane a carico esclusivo del mittente e farà fede la data e l'ora di ricevimento da parte dell'Ufficio Protocollo dell'amministrazione.

Eventuali richieste pervenute oltre il termine suddetto, e/o incomplete, non saranno prese in considerazione ai fini del presente avviso.

Il plico cartaceo deve riportare il nominativo e l'indirizzo del soggetto richiedente, nonché la dicitura: "PROCEDURA COMPARATIVA RISERVATA A ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO E ASSOCIAZIONI DI PROMOZIONE SOCIALE. DOMANDA DI PARTECIPAZIONE".

Le domande in carta libera, comunque inviate, dovranno contenere, a pena di esclusione dalla procedura, i seguenti documenti:

1. domanda di partecipazione redatta secondo il modello allegato (*All. A*), parte integrante e sostanziale del presente avviso;
2. dichiarazione del possesso dei requisiti redatta secondo il modello allegato (*All. B*), parte integrante e sostanziale del presente avviso;
3. copia dello Statuto vigente;
4. curriculum/bilancio sociale della organizzazione di volontariato/associazione di promozione sociale;
5. progetto di esecuzione del servizio.

La domanda e i documenti allegati, a pena di esclusione, dovranno essere firmati digitalmente o con firma autografa. In caso di firma autografa dovrà essere allegata copia di documento di riconoscimento in corso di validità del firmatario/Legale rappresentante.

Trattamento dei dati personali

I dati personali dei concorrenti saranno acquisiti e trattati esclusivamente per le finalità connesse alla selezione, nonché per gli obblighi informativi e di trasparenza imposti dall'ordinamento e saranno trattati nel rispetto della vigente normativa in materia.

Allegati:

- domanda di partecipazione (*All. A*)
- dichiarazione del possesso dei requisiti (*All. B*).

All. A

Domanda di partecipazione a procedura comparativa riservata a organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale finalizzata alla stipula di convenzione per svolgimento del servizio

All'Ente via
PEC:

Oggetto: procedura comparativa riservata a organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale finalizzata alla stipula di convenzione per svolgimento del servizio

Il/la sottoscritto/a nato/a a il
..... residente a via
n. tel.

In qualità di Presidente/Legale rappresentante della associazione di volontariato/associazione di promozione sociale con
sede legale a via C.F./P.IVA
PEC

CHIEDE

di partecipare alla procedura comparativa riservata a organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale finalizzata alla stipula di convenzione per svolgimento del servizio

A tal fine, ai sensi degli artt. 46 e 47 del D.P.R. 445/2000 e s.m.i., consapevole delle sanzioni penali previste dall'art. 76 del D.P.R. sopra citato, per falsità in atti e dichiarazioni mendaci,

DICHIARA che

1. l'organizzazione/associazione è iscritta al Registro regionale
..... con il n. di iscrizione;

2. che l'organizzazione/associazione è in possesso dei requisiti di idoneità morale e professionale per stipulare convenzioni con la Pubblica amministrazione;

3. l'insussistenza di condanne penali, anche pendenti, riferite al sottoscritto e Presidente/Legale rappresentante e agli associati con poteri decisionali.

Allega:

- a) copia dello Statuto vigente;
- b) dichiarazione del possesso dei requisiti;
- c) curriculum/bilancio sociale della organizzazione di volontariato/associazione di promozione sociale;
- d) progetto firmato dal Legale rappresentante o da persona delegata;
- e) fotocopia di un valido documento di identità del Presidente/Legale rappresentante (in caso di firma autografa).

Il Presidente o Legale rappresentante

NOTA INFORMATIVA

Ai fini della tutela della privacy si informa che i dati forniti dall'associazione sono prescritti dalle disposizioni vigenti ai fini del procedimento per il quale sono richiesti e verranno utilizzati a tale scopo.

All. B

Dichiarazione dei requisiti relativi alla procedura comparativa riservata a organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale finalizzata alla stipula di convenzione per svolgimento del servizio

Il/la sottoscritto/a nato/a a il
..... residente a via
n. tel.

In qualità di Presidente/Legale rappresentante della associazione di volontariato/associazione di promozione sociale con
sede legale a via C.F./P.IVA
PEC

Ai fini della partecipazione alla procedura comparativa in oggetto, assumendosene la piena responsabilità e consapevole delle sanzioni anche di natura penale per l'eventuale rilascio di dichiarazioni false o mendaci (art. 76 del DPR 445/2000)

DICHIARA quanto segue

- l'organizzazione/associazione è iscritta da almeno sei mesi nel “Registro unico nazionale del Terzo settore” (durante il periodo transitorio, ai sensi dell'art. 101, comma 3 del D.Lgs. 117/2017, valgono le attuali iscrizioni nei registri regionali);
- l'organizzazione/associazione ed i suoi rappresentanti legali sono in possesso di requisiti di moralità professionale richiesti per poter contrarre con la pubblica amministrazione;
- l'organizzazione/associazione è in possesso di “adeguata attitudine” ai sensi dell'art. 56, commi 1 e 3 del D.Lgs. 117/2017, come risulta dal curriculum/bilancio sociale allegato alla domanda.

Ai fini della formulazione della graduatoria, fornisce le informazioni che seguono:

1. numero di mesi, non inferiore a sei, di iscrizione nel registro
2. numero di volontari associati
3. numero di volontari associati messi a disposizione per l'attività in convenzione
4. servizi ed attività analoghe già svolte per amministrazioni pubbliche, con continuità per almeno un anno, specificando presso quale amministrazione

- 5. attività di formazione somministrata ai propri iscritti relativa alle attività oggetto della convenzione (o attività analoghe);
- 6. addestramento ai volontari impegnati nell'attività oggetto della convenzione;
- 7. prevalenza di volontari impiegati nell'attività rispetto ai dipendenti (espressa in percentuale);
- 8. capacità di radicamento nel territorio mediante effettivi e duraturi rapporti di collaborazione con altri enti e organizzazioni in ambito di interesse socio-culturale;
- 9. competenze specifiche ed esperienza dei volontari in attività analoghe;
- 10. relazione illustrativa dell'attività dell'associazione con particolare riferimento alle attività richieste;

(firma)

ALLEGATO 2 • Schema di convenzione

Il giorno..... presso sito in

tra

..... C.F. e P.I. nella persona del
..... nata/o a.....il (di seguito Ente)

e

L'organizzazione di volontariato/associazione di promozione sociale
..... con sede legale in C.F./P.IVA
..... sede operativa in, Via
..... (di seguito OdV/APS), rappresentata da
....., nella sua qualità di legale rappresentante

Premesso che:

– con Avviso Pubblico del, l'Ente ha indetto una procedura comparativa finalizzata all'individuazione di un soggetto del Terzo settore, nello specifico un'organizzazione di volontariato o un'associazione di promozione sociale, con cui stipulare apposita convenzione ai sensi dell'art. 56 del D.Lgs. 117/2017 per lo svolgimento del servizio;
– all'esito della procedura comparativa è stata individuata l'OdV/APS..
.....

Si conviene quanto segue:

Art 1 - Oggetto

Oggetto della presente convenzione è l'esecuzione del servizio
..... in base al progetto allegato alla presente convenzione e parte integrante della stessa.

L'OdV/APS accetta integralmente il contenuto della presente convenzione e si impegna a realizzare il suddetto progetto alle condizioni e con le modalità ivi indicate.

La presente convenzione disciplina, altresì, le clausole dirette a regolare il rapporto tra l'Ente e l'esecutore, in relazione alle modalità d'esecuzione del servizio.

La presente convenzione è regolata:

- dal D.Lgs. 3 luglio 2017, n. 117 - Codice del Terzo settore;
- dal D.Lgs. 81/2008 e ss. mm. e ii. “Tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro”;
- dal protocollo di integrità approvato con il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza (PTPCT) adottato dall’Ente con Deliberazione (allegato alla presente convenzione) per quanto applicabile;
- dalla L. 328/2000 - Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali;
- dalle norme del codice civile per quanto non regolato dalla normativa sopra citata e dalle disposizioni del presente atto;
- dal progetto presentato dall’OdV/APS, allegato alla presente convenzione.

Art. 2 - Durata della convenzione e modalità di esecuzione del progetto

La presente convenzione ha una durata complessiva di
a decorrere dalla data di sottoscrizione.

L’OdV/APS deve eseguire le prestazioni previste nella scheda progetto allegata a regola d’arte per tutta la durata della convenzione.

Eventuali variazioni devono essere previamente concordate ed accettate dall’Ente.

Art. 3 - Entità del contributo

Il contributo dovuto dall’Ente all’OdV/APS, comprensivo di tutti gli elementi necessari alla perfetta realizzazione delle attività progettate, è pari a €

Il suddetto contributo è comprensivo solo delle spese strettamente correlate all’attuazione del progetto e riconducibili alle seguenti tipologie:

- Spese di personale:
 - costo lordo del personale con rapporto di lavoro subordinato;
 - costo lordo del personale con rapporto di lavoro diverso da quello subordinato, quali a titolo esemplificativo: liberi professionisti, consulenti, collaboratori, ecc.

In ogni caso i compensi a terzi per prestazioni lavorative o professionali non possono superare il 20% del contributo richiesto per la realizzazione dell’attività e del progetto.

- Rimborsi per le spese effettivamente sostenute dal personale e dai volontari impegnati nel progetto o attività.

Le spese effettivamente sostenute sono da intendersi quelle documentate e documentabili (scontrini, biglietti di viaggio, pedaggi autostradali, ecc.), purché riconducibili alle attività svolte per l'esecuzione del progetto, nonché ai soggetti attuatori.

Per le spese che non superino l'importo di € 10,00 giornaliero o di € 150,00 mensili sono ammesse le autocertificazioni rese ai sensi del D.P.R. 445/2000 purché l'organo sociale abbia deliberato sulle tipologie di spese e le attività di volontariato per le quali è ammessa questa forma di rimborso.

- Beni di consumo e servizi imputabili direttamente al progetto.

Si intendono per beni di consumo e servizi direttamente imputabili al progetto l'acquisto di attrezzature, materiali, beni di consumo e servizi connessi direttamente al progetto e ai suoi obiettivi.

- Spese di gestione.

Spese generali connesse al progetto quali ad esempio le spese postali, gli oneri assicurativi, cancelleria, utenze, riscaldamento, luce, acqua, gas, ecc. (sempre per una quota parte riferibile alle attività espletate per l'esecuzione del progetto).

L'importo da imputare a tale voce deve essere coerente e proporzionato con il progetto e l'iniziativa presentata.

Non sono rimborsabili e non saranno prese in considerazione le voci di spesa di seguito riportate a scopo esemplificativo, ma non esaustivo:

- l'acquisto di beni durevoli non strettamente necessari al progetto (come ad esempio l'acquisto di strumentazioni informatiche non specificatamente attinenti all'attività progettuale);

- spese relative ai costi di gestione dell'attività quotidiana e ordinaria della OdV/APS non strettamente finalizzate alla realizzazione del progetto;

- ogni altra spesa non strettamente riconducibile alla realizzazione del progetto;

- rimborsi spese forfettari;

- interventi strutturali di ammortamento mutui e di manutenzione straordinaria;

- spese di soggiorno, riferite a soggetti che rivestono cariche sociali, che non siano compatibili con l'attuazione dell'attività del progetto.

Art. 4 - Liquidazione del contributo

L'importo del contributo di cui al precedente art. 3 sarà erogato in rate bimestrali dietro presentazione di note d'addebito riepilogative di rendi-

contazione delle attività realizzate e dei costi sostenuti rimborsabili, firmate dal presidente dell'associazione e corredate da idonea documentazione di spesa ai sensi dell'art. 56 del D.Lgs. 117/2017.

L'Ente si riserva di verificare nel corso dell'attività la realizzazione delle varie fasi del progetto ed il raggiungimento degli obiettivi prefissati, con la facoltà di risoluzione del rapporto convenzionale in caso di inadempienza o in presenza di situazioni tali da vanificare la realizzazione dell'attività oggetto del presente avviso.

Alla liquidazione dei contributi si provvederà tramite bonifico bancario su conto corrente dedicato, ai fini della tracciabilità dei flussi finanziari, ai sensi dell'art. 3, comma 7 della Legge 136/2010 e ss. mm. e ii.

Art. 5 - Oneri a carico dell'esecutore

Sono a carico dell'esecutore, intendendosi remunerati con il contributo sopra indicato, tutti gli oneri, le spese ed i rischi relativi all'esecuzione del progetto complessivamente inteso come individuato nella presente convenzione e nella scheda progetto allegata, nonché ogni attività che dovesse rendersi necessaria per lo svolgimento dello stesso e per un corretto e completo adempimento di tutte le obbligazioni previste.

La OdV/APS esecutrice si obbliga ad eseguire tutte le attività progettuali con la massima cura, nel rispetto della deontologia professionale dei volontari/operatori impiegati, senza interruzioni per tutta la durata della convenzione, nel rispetto delle norme vigenti e secondo le condizioni, le modalità, i termini e le prescrizioni contenute nel presente atto e nella scheda progetto allegata.

L'esecutore è tenuto altresì ad avviare le attività previste nel progetto dalla data di sottoscrizione della presente convenzione e a trasmettere all'Ente l'elenco dei nominativi degli operatori volontari e l'elenco del personale impiegato per l'espletamento delle attività con i relativi atti attestanti le qualifiche professionali e i curricula dei singoli operatori, almeno entro dieci giorni dalla firma della presente convenzione.

In caso di assenza temporanea ovvero programmata degli operatori impiegati nel progetto l'esecutore assicurerà la sostituzione immediata con operatori di pari qualifica professionale che dovrà essere preventivamente comunicata all'Ente.

L'OdV/APS assume in proprio ogni responsabilità in caso di infortuni ed in caso di danni arrecati alle persone ed alle cose, tanto dell'Ente che dei terzi, che si dovessero verificare in dipendenza dell'esecuzione del progetto, qualunque ne sia la natura o la causa.

È a carico della OdV/APS l'adozione, nella esecuzione delle attività og-

getto della presente convenzione, di tutte le cautele necessarie per garantire l'incolumità delle persone addette all'esecuzione e dei terzi; ogni più ampia responsabilità al riguardo ricadrà, pertanto, sulla OdV/APS, restandone del tutto esonerato l'Ente.

La OdV/APS, ai sensi dell'art. 18 del Codice del Terzo settore, garantisce che tutto il personale volontario, compreso quello del servizio civile regionale e nazionale, impiegato nelle attività progettuali oggetto della presente convenzione, sia regolarmente assicurato e si impegna a fornire copia delle relative polizze entro quindici giorni dalla sottoscrizione della presente convenzione, sollevando espressamente l'Ente da qualsiasi responsabilità per danni, infortuni e malattie connessi allo svolgimento delle prestazioni inerenti il progetto, nonché per la responsabilità civile verso i terzi, con esclusione di ogni diritto di rivalsa nei confronti dell'Ente medesimo e di ogni indennizzo.

La copertura assicurativa decorre dalla data di avvio delle attività progettuali e cessa alla data di conclusione delle stesse.

È compito dell'équipe della OdV/APS effettuare un costante monitoraggio dell'attività svolta, fornendo all'Ente le informazioni richieste relative alle attività di monitoraggio e valutazione sull'andamento del progetto.

La OdV/APS si obbliga a mettere a disposizione dell'Ente materiali, prodotti e/o report realizzati nel corso dell'esecuzione del progetto.

La OdV/APS si obbliga, altresì, a rispettare tutte le indicazioni relative alla buona e corretta esecuzione del progetto che dovessero essere impartite dall'Ente.

La OdV/APS si impegna a non attuare alcuna modifica delle attività progettuali senza previa autorizzazione scritta da parte dell'Ente.

La OdV/APS si obbliga ad ottemperare a tutti gli obblighi verso i propri dipendenti derivanti da disposizioni legislative e regolamentari vigenti in materia di lavoro, previdenza, assicurazione, sicurezza ed infortunistica.

In particolare, la OdV/APS si impegna a rispettare, nell'esecuzione delle obbligazioni derivanti dal presente contratto, tutte le norme di cui al D.Lgs. 81/2008 e ss. mm. ii.

Ai sensi dell'art. 30, comma 3 del D.Lgs. 50/2016 la OdV/APS è tenuta ad osservare integralmente il trattamento economico e normativo stabilito dai contratti collettivi nazionale e decentrati di riferimento.

La OdV/APS si impegna ad eseguire tutte le attività contrattuali oggetto della presente convenzione.

La OdV/APS è tenuta, altresì, a rispettare gli obblighi afferenti alla tracciabilità dei flussi finanziari e quelli afferenti al rispetto del protocollo d'intesa e di integrità.

Art. 6 - Monitoraggio e controlli

Il monitoraggio in itinere sulla rispondenza tra le azioni realizzate ed il progetto ammesso a finanziamento, nonché sulla quantità e qualità dei servizi/interventi attivati, è condotto dall'Ente che, in qualsiasi momento, effettua controlli, ispezioni e sopralluoghi finalizzati ad accertare la regolarità dell'attuazione del progetto. L'Ente può richiedere, inoltre, alla OdV/APS informazioni sullo stato di realizzazione del progetto.

L'Ente, qualora dovesse rilevare difformità tra il progetto approvato e le azioni intraprese, tali da snaturare il progetto medesimo, potrà disporre la sospensione del finanziamento e chiedere, nei casi più gravi, la restituzione delle somme già versate.

I provvedimenti di sospensione e di revoca sono adottati previo contraddittorio con le OdV/APS, al fine di fornire eventuali elementi utili ad escludere la gravità delle difformità lamentate e/o le possibili soluzioni.

Art. 7 - Modalità di soluzione delle controversie

Per tutte le controversie, comunque dipendenti dalla presente convenzione, è competente il Foro di

È escluso, nella fattispecie, il ricorso al giudizio arbitrale di cui agli artt. 806 e seguenti del codice di procedura civile.

Art. 8 - Tracciabilità dei flussi finanziari

Al fine di assicurare la tracciabilità dei flussi finanziari, finalizzata a prevenire infiltrazioni criminali, la OdV/APS si obbliga all'osservanza del disposto di cui all'art. 3 della L. 13 agosto 2010, n. 136, recante: "Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia", così come sostituito dall'art. 7 del D. 12 novembre 2010, n. 187, convertito con modificazioni nella L. 17 dicembre 2010, n. 217.

Ai sensi dell'art. 3, comma 9-bis della citata L. 136/2010, il mancato utilizzo degli strumenti idonei a consentire la piena tracciabilità delle operazioni costituisce causa di risoluzione della convenzione.

La OdV/APS si obbliga a comunicare all'Ente gli estremi identificativi del conto corrente dedicato e a comunicare ogni modifica relativa ai dati trasmessi.

Art. 9 - Protocollo di integrità

Il protocollo di integrità dell'Ente approvato con il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza (PTPCT) per il triennio

..... adottato con Deliberazione allegato alla presente convenzione e parte integrante, accettato e sottoscritto dalla OdV/APS, verrà rispettato per quanto applicabile.

Art. 10 - Recesso dalla convenzione

L'Ente si riserva la facoltà di recedere unilateralmente dalla convenzione per motivi di interesse pubblico, salvo congruo avviso, previa trasmissione di apposita comunicazione tramite PEC o raccomandata alla OdV/APS e fatte salve le indennità al medesimo spettanti ai sensi dell'art. 1671 del codice civile.

Art. 11 - Obbligo di riservatezza e protezione dei dati personali

Ai sensi del Regolamento generale sulla protezione dei dati - Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, la OdV/APS, esecutore del progetto, deve nominare un Responsabile del trattamento dei dati personali, per quanto riguarda i trattamenti di seguito specificati di cui è titolare l'Ente.

Vengono affidati alla OdV/APS i seguenti compiti:

- organizzazione, gestione e supervisione di tutte le operazioni di trattamento dei dati personali relativi alla convenzione che verrà eseguito;
- organizzazione, gestione e supervisione di tutte le operazioni di trattamento dei dati personali che si riferiscono ai fruitori del progetto e di tutti i dati personali di cui l'aggiudicatario può venire in possesso nell'espletamento della convenzione.

La OdV/APS dichiara di ottemperare agli obblighi previsti dal Regolamento generale sulla protezione dei dati - Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, e si impegna ad organizzare le operazioni di trattamento dati in modo che esse vengano effettuate nel rispetto delle disposizioni di legge, con particolare riferimento alle norme relative all'adozione di misure di sicurezza.

Art. 12 - Adempimenti in materia di informazione e pubblicità

La OdV/APS, in riferimento alle attività di promozione e divulgazione del progetto (stampe, foto, mezzi visivi, sito web, social, ecc.) è tenuta ad indicare la seguente frase: "Progetto realizzato con il contributo dell'Ente" e il logo dell'Ente.

Art. 13 - Spese convenzione a carico della OdV/APS

Tutte le spese e tutti gli oneri connessi alla stipula della presente convenzione sono a carico dell'esecutore.

Il rappresentante legale della OdV/APS

L'Ente

La gratuità a favore di un'opera

Quale volontario potrebbe non riflettersi in queste poche parole?

Il motivo che dà origine a ogni azione volontaria e gratuita, e lo scopo che essa persegue, trovano nell'opera il suo ultimo fattore costituente. Ecco il perché del titolo di una collana che vuole essere espressione del lavoro di ricerca all'interno del variegato e complesso mondo del volontariato, un mondo che è insieme opera ma è anche continuamente all'opera. Opera. Strumenti del volontariato intende raccogliere e presentare, pertanto, documenti e strumenti di lavoro su aspetti concreti, così da dare slancio e impeto all'opera di tutto il volontariato.

Il Codice del Terzo settore, approvato con il D.Lgs. 117/2017, ha innovato la disciplina degli enti no profit, consacrandone e rafforzandone il ruolo nell'ambito dei rapporti con la pubblica amministrazione.

In attuazione dei principi generali declinati all'art. 2, il Codice riserva un'apposita sezione dedicata ai rapporti tra enti del Terzo settore e pubbliche amministrazioni, prevedendo che queste ultime, nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori di attività di interesse generale, assicurino il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore, attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione e accreditamento nonché, esclusivamente per OdV e APS, l'affidamento di servizi mediante convenzione.

Il presente testo, attraverso l'illustrazione e l'analisi di tali istituti, si propone di fornire una guida utile e pratica per tutti gli operatori del settore.