

**Regione Lombardia, Delib.G.R. 25-2-2011 n. 9/1353, [Linee guida per la semplificazione amministrativa e la valorizzazione degli enti del Terzo settore nell'ambito dei servizi alla persona e alla comunità.](#)**

La Giunta regionale

Visto:

- il comma 18, dell'articolo 1 del D.Lgs. 502/1992 che recita: «Le istituzioni e gli organismi o scopo non lucrativo concorrono, con le istituzioni pubbliche e quelle equiparate di cui all'articolo 4, comma 12, alla realizzazione dei doveri costituzionali di solidarietà, dando attuazione al pluralismo etico-culturale dei servizi alla persona. Esclusivamente ai fini del presente decreto sono da considerarsi a scopo non lucrativo le istituzioni che svolgono attività nel settore dell'assistenza sanitaria e socio-sanitaria, qualora ottemperino a quanto previsto dalle disposizioni di cui all'articolo 10, comma 1 lettere d), e), f), e h), e comma 6 del decreto legislativo 4 dicembre 1997 n. 460...»;

l'art. 5 della legge n. 328/2000, ai sensi del quale, fini dell'affidamento dei servizi previsti dalla stessa legge, gli enti pubblici promuovono 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, attribuendo alle regioni la competenza ad adottare specifici indirizzi per regolamentare i rapporti tra enti locali e terzo settore, con particolare riferimento ai sistemi di affidamento dei servizi alla persona, e a stabilire le modalità per valorizzare l'apporto del volontariato nell'erogazione dei servizi;

- il D.P.C.M 30 marzo 2001 «Atto di indirizzo e coordinamento sui sistemi di affidamento dei servizi alla persona previsti dall'articolo 5 della legge 8 novembre 2000, n. 328» che demanda alla Regione la determinazione di specifici indirizzi atti a:

- 1) promuovere l'offerta, il miglioramento della qualità e l'innovazione dei servizi e degli interventi anche attraverso la definizione di specifici requisiti di qualità;

- 2) favorire la pluralità di offerta dei servizi e delle prestazioni, nel rispetto dei principi di trasparenza e semplificazione amministrativa;

- 3) favorire l'utilizzo di forme di aggiudicazione o negoziali che consentano la piena espressione delle capacità progettuale ed organizzativa dei soggetti del terzo settore;

- 4) favorire forme di coprogettazione promosse dalle amministrazioni pubbliche interessate, che coinvolgono attivamente i soggetti del terzo settore per l'individuazione di progetti sperimentali ed innovativi al fine di affrontare specifiche problematiche sociali;

- 5) definire adeguati processi di consultazione con i soggetti del terzo settore e con i loro organismi rappresentativi riconosciuti come parte sociale;

- il D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 - Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi, forniture in attuazione delle direttive 2004/17/ce e 2004/18/ce ed in particolare gli articoli n. 52 «Appalti riservati» e n. 83 «Criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa» e 15-ter « Contratti di partenariato pubblico privato»;

- il D.Lgs. 31 marzo 1998 n. 112"Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della L. 15 marzo 1997, n. 59, che individua come «servizi alla persona e alla comunità» la tutela della salute, i servizi sociali, l'istruzione scolastica, la formazione professionale, i beni e le attività culturali, lo spettacolo e lo sport;

- l'art. 4 comma 5° della L.R. n. 1/2000, ai sensi del quale si definiscono servizi sociali le attività previste dall'art. 128 del D.Lgs. 112/1998 comprese quelle che integrano tra loro prestazioni socio-assistenziali, prestazioni socio-assistenziali di rilievo sanitario e prestazioni sanitarie nelle aree delle attività consultoriali in ambito materno-infantile e dell'età evolutiva, della tossicodipendenza e dell'alcooldipendenza, dell'assistenza ai disabili e agli anziani non autosufficienti, della salute mentale in riferimento alle attività di reinserimento;
- l'art. 5 della legge 8 novembre 1991, n. 381 «Disciplina delle cooperative sociali»;
- l'art. 14 della L. n. 122 del 30 luglio 2010 «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 31 maggio 2010 n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e competitività economica»;

Premesso che:

- La Regione Lombardia attraverso la legge regionale 30 agosto 2008, n. 1 - Statuto d'autonomia della Lombardia - prevede che nell'ambito delle sue competenze:
- sostenga il lavoro in tutte le sue forme e modalità come espressione della persona ed operi perché il diritto al lavoro si realizzi (art. 2, comma 4, lettera c);
- riconosca la funzione ed il valore sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di lucro, ed adotti misure idonee per promuoverne lo sviluppo (art. 2, comma 4, lettera j);
- riconosce e promuove il ruolo delle autonomie locali e funzionali e ispira la sua azione legislativa e amministrativa al principio di sussidiarietà;

Visto:

- la legge regionale 12 marzo 2008, n. 3«Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e sociosanitario» che:
- promuove il principio di sussidiarietà orizzontale e riconosce il Terzo settore quel soggetto attivo nella programmazione, progettazione e realizzazione della rete delle unità di offerta sociali e sociosanitarie;
- dispone che la Regione promuova forme di collaborazione tra soggetti pubblici e privati, in particolare appartenenti al terzo settore, al fine di dare concreta e piena attuazione al principio di sussidiarietà e di valorizzare la piena espressione delle loro capacità progettuali (art. 20);
- la legge regionale 14 febbraio 2008, n. 1 «Testo unico delle leggi regionali in materia di volontariato, cooperazione sociale, associazionismo e società di mutuo soccorso» che prevede:
- all'art. 9 che le organizzazioni di volontariato iscritte ai registri da almeno sei mesi possano stipulare convenzioni con la Regione Lombardia e gli altri enti pubblici per lo svolgimento di attività e servizi assunti integralmente in proprio, per attività innovative e per attività integrative o di supporto a servizi pubblici;
- all'art. 19 che la Regione Lombardia promuova forme di convenzionamento tra le associazioni e gli enti pubblici per cooperare nei servizi di utilità sociale e collettiva;
- all'art. 29, che ha sostituito l'art. 11 della legge 21/2003-«Norme per la cooperazione in Lombardia», che prevede che la regione:
- nell'attuazione della rete delle unità d'offerta sociali e sociosanitarie, adotta indirizzi per sostenere le attività svolte dalle cooperative sociali, privilegiando la gestione di servizi aggiudicati in base all'offerta

economicamente più vantaggiosa, con le modalità previste dall'articolo 83, comma 1, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione della direttiva 2004/17/ CE e della direttiva 2004/18/CE).

- promuove intese con le associazioni rappresentative degli enti locali e degli enti gestori delle unità d'offerta socio-sanitarie e delle cooperative per concordare la formulazione di bandi pubblici, relativi a gare di affidamento della gestione di servizi, che garantiscano la qualità dei servizi;
- approva schemi di convenzione-tipo, rispettivamente per la gestione di servizi socio-sanitari, assistenziali ed educativi e per la fornitura di beni e servizi di cui all'articolo 5 della legge 381/1991;

Vista la Delib.G.R. n. 9/27 del 18 maggio 2010 «Preso d'atto della comunicazione del presidente in ordine al programma di governo per la IX legislatura» che al paragrafo «Associazionismo familiare e terzo settore» riconosce il Terzo settore, quale alleato fondamentale per una politica sociale efficace, non solo come erogatore di servizi, ma come soggetto capace di innovazione sociale e di progettazione delle forme e dei modi di intervento. In particolare la programmazione del welfare deve diventare una coprogettazione che coinvolge i diversi livelli istituzionali e i diversi soggetti e reti sociali;

Visto il piano regionale di sviluppo, approvato con Delib.C.R. n. IX/56 del 28 settembre 2010 che, al capitolo «la Lombardia del Welfare responsabile e della crescita inclusiva», prevede il rafforzamento del terzo settore secondo una evoluzione che superi il ruolo di mero erogatore di servizi;

Visto il piano socio sanitario regionale approvato con Delib.C.R. n. IX/88 del 17 novembre 2010 che, al capitolo «semplificazione amministrativa e normativa», afferma che tra gli obiettivi strategici di Regione Lombardia vi è quello di incentivare e sviluppare il ruolo del terzo settore, quale soggetto di innovazione ed evoluzione di un modello di Welfare sussidiario e partecipato, mediante l'adozione di provvedimenti che semplifichino, potenzino e razionalizzino i moduli di raccordo tra terzo settore e Amministrazione Pubblica e semplifichino gli oneri gestionali connessi alla gestione dei flussi normativi.

Premesso altresì che:

- con Delib.G.R. n. 7/20126 del 23 dicembre 2004 la Giunta regionale ha approvato schemi di convenzione tra ente pubblico e cooperative sociali ai sensi dell'art. 5 comma 1 della legge 8 novembre 1991, n. 381; schema e capitolato speciale per gara per pubblico incanto con l'obbligo di inserimento lavorativo di persone svantaggiate ai sensi dell'art. 5 comma 4, della legge 8 novembre 1991, n. 381; schema di bando e capitolato speciale per gara per pubblico incanto per l'affidamento di servizi sociali;
- con D. Dirett. reg. n. 6507 del 15 giugno 2007 del Direttore Generale alla Famiglia e solidarietà sociale sono state dettate direttive in materia di collaborazioni tra Aziende sanitarie pubbliche e soggetti del terzo settore;
- con Delib.G.R. 30 luglio 2008, n. 8/7797 è stato istituito il Tavolo di consultazione dei Soggetti del Terzo settore e sono state determinate le modalità di consultazione di tali soggetti sia in ambito regionale che locale;
- con Delib.G.R. n. 8/11432 del 17 febbraio 2010, la Giunta regionale ha preso atto del protocollo di intesa stipulato tra Regione Lombardia e le Associazioni di Rappresentanza e tutela delle cooperative, che prevede espressamente l'impegno delle parti a promuovere e sviluppare in tutto il territorio della Lombardia le azioni e le attività delle cooperative sociali finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate quale modello che coniuga la solidarietà con l'efficienza economico-imprenditoriale.

Ritenuto pertanto di dover dettare linee guida per la valorizzazione degli enti del terzo settore ed in particolare per quanto riguarda l'attivazione di collaborazione tra aziende sanitarie pubbliche, aziende di servizi alla persona, enti locali e soggetti del terzo settore al fine di:

- dare piena attuazione a principi e alle finalità sancite dalla legge regionale di governo del sistema del welfare lombardo e in ordine agli obiettivi del piano regionale di sviluppo e del piano sociosanitario che riconoscono il Terzo settore quale attore del sistema del welfare, capace di innovazione sociale e progettazione;
- dare attuazione all'articolo 20, comma 2 della L.R. n. 3/2008 «Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e sociosanitario»;
- armonizzare l'attività delle Aziende sanitarie pubbliche, delle Aziende di servizi alla persona e dei Comuni nell'ambito della instaurazione di rapporti di collaborazione con soggetti del terzo settore, nel rispetto della autonomia organizzativa, amministrativa, patrimoniale, contabile, gestionale e tecnica delle quali, pertanto, è rimessa l'adozione dei provvedimenti e degli strumenti in concreto più adeguati per disciplinare tali rapporti;
- semplificare i rapporti tra pubblica amministrazione e terzo settore, in particolare modo per quanto riguarda la razionalizzazione dei flussi informativi;
- armonizzare la disciplina relativa all'attività di controllo e vigilanza.

Dato atto che le linee guida sono state sottoposte all'esame dei tavoli regionali di consultazione dei soggetti del terzo, degli enti erogatori, degli enti locali, degli ordini professionali e delle organizzazioni sindacali, nel corso delle sedute convocate nei giorni 3 e 17 novembre 2010 e che le osservazioni formulate nel corso della consultazione hanno permesso di arricchire e integrare il documento;

Ritenuto di disporre la pubblicazione della presente delibera sul Burl e sul sito internet della Direzione Generale Famiglia, Conciliazione, Integrazione e Solidarietà Sociale e della Direzione generale Industria, Artigianato, Edilizia e Cooperazione;

Ritenuto di rinviare a successivi provvedimenti l'approvazione, da parte delle Direzioni competenti, di schemi di convenzioni e accordi da stipulare con i soggetti del Terzo settore;

Ritenuto di istituire l'Organismo tecnico di monitoraggio e valutazione delle collaborazioni e demandare a successivi provvedimenti del Direttore Generale della Direzione Famiglia, Conciliazione, Integrazione e Solidarietà Sociale la determinazione della composizione, del funzionamento dell'Organismo Tecnico e delle modalità di restituzione ai tavoli di consultazione regionale, istituiti ai sensi della L.R. n. 3/2008, dei risultati e delle valutazioni effettuate;

Vista la legge regionale n. 20/2009 e il provvedimento organizzativo della IX legislatura;

Vista la Delib.G.R. n. 9/936 del 1° dicembre 2010;

Dato atto che il presente provvedimento, ai sensi di quanto disposto dall'art. 20 comma 2° della L.R. n. 3/2008, è adottato sentita la competente commissione consiliare che si è espressa con parere favorevole nella seduta del 19 gennaio 2011 richiedendo le seguenti integrazioni:

- inserimento delle parole «associazionismo familiare» al punto 3.3.2 «Le associazioni riconosciute e non riconosciute» dell'allegato n. 1 che costituisce parte integrante del presente provvedimento;
- inserimento di un'ulteriore alinea al punto 3.3.2.1 «Le organizzazioni di volontariato» del succitato allegato recante «- attività che concorrono e coadiuvano l'Ente pubblico a realizzare specifica attività di solidarietà sociale»;
- al punto 8 «Organismo tecnico di monitoraggio e valutazione delle collaborazioni» del succitato allegato aggiungere nella composizione del comitato «uno nominato dall'ANCI».

Per tutto quanto sopra espresso,

Ad unanimità dei voti espressi nelle forme di legge,

## **Delibera**

1. di approvare il documento avente ad oggetto «Linee guida per la valorizzazione degli Enti del Terzo settore nell'ambito dei servizi alla persona», di cui all'allegato n. 1, che costituisce parte integrante e sostanziale del presente provvedimento;
2. di dare atto che per i comuni e le province, tali disposizioni, costituiscono specifiche linee di indirizzo;
3. di rinviare a successivi provvedimenti l'approvazione, da parte delle Direzioni competenti, di schemi di convenzioni e accordi da stipulare con i soggetti del Terzo settore;
4. di istituire l'Organismo tecnico di monitoraggio e valutazione delle collaborazioni e demandare a successivi provvedimenti del Direttore Generale della Direzione Famiglia, Conciliazione, Integrazione e Solidarietà Sociale la determinazione della composizione, del funzionamento dell'Organismo Tecnico e delle modalità di restituzione ai tavoli di consultazione regionale, istituiti ai sensi della L.R. n. 3/2008, dei risultati e delle valutazioni effettuate;
5. di disporre la pubblicazione della presente deliberazione sul Burl e sul sito internet della Direzione Generale Famiglia, Conciliazione, Integrazione e Solidarietà Sociale e della Direzione generale Industria, Artigianato, Edilizia e Cooperazione.

## **Allegato 1**

### **Introduzione**

Da anni è in atto una mutazione delle forme organizzative delle pubbliche amministrazioni a qualsiasi livello, da quello centrale a quello locale: amministrazione di risultati, partnership pubblico-privati, amministrazione per accordi, sono solo alcune delle parole chiave di questo processo.

In tale contesto, i servizi persona, così come individuati nel Titolo IV del D.Lgs. n. 112/1998- occupano certamente un ambito di rilevante interesse per le amministrazioni locali, tenuto conto della mutata composizione sociale della nostra società e di una richiesta sempre maggiore, sia per quantità che per qualità dei tradizionali servizi di welfare.

I cambiamenti in corso suggeriscono, a tutti i livelli di governo e segnatamente a quelli titolari delle relative funzioni amministrative, di innovare e sperimentare recependo il patrimonio di esperienza che è presente e attivo sul proprio territorio e valorizzando le reti del privato sociale che si vanno strutturando.

È urgente quindi ripensare agli strumenti di raccordo tra terzo settore e pubblica amministrazione nell'attuazione delle politiche sociali tenendo conto della specificità di tali servizi; occorre in altri termini, innanzitutto, rinsaldare quell'alleanza strategica con il privato sociale cosicché amministrazioni pubbliche e terzo settore concorrano responsabilmente, ciascuno secondo i propri compiti, funzioni e autonomia e preservando le proprie specificità, nell'attuazione delle politiche per il bene comune.

Le linee guida hanno come obiettivo la valorizzazione del terzo settore, nell'ambito della gestione, della sperimentazione e della promozione dei servizi alla persona, a maggior ragione quando ciò avvenga attraverso forme di regolazione delle reti locali composte da attori diversi (enti locali, aziende sanitarie, terzo settore, ma anche soggetti for profit).

Il principio della sussidiarietà orizzontale ha trovato nella legge regionale 12 marzo 2008, n. 3 la sua più ampia espressione, interessando anche i livelli della programmazione, progettazione e realizzazione della rete delle unità di offerta sociali e sociosanitarie. Uno degli strumenti per l'affermazione di questo ruolo è dato dalla costituzione dei tavoli appositamente regionali e locali di consultazione del terzo settore.

Il legislatore lombardo, inoltre, ha evidenziato il valore dell'attività esercitata dai soggetti del terzo settore, quali gestori di unità d'offerta, erogatori di servizi alla persona e promotori di attività innovative. È in questo contesto che intervengono le linee guida, con lo scopo di rendere uniformi sul territorio regionale le forme di collaborazione tra aziende sanitarie e enti locali con i soggetti del terzo settore nell'ambito dei servizi alla persona.

È auspicabile che, in un sistema di welfare sempre più orientato alla domanda e modellato sui bisogni della persona e della famiglia, venga promossa e sviluppata sia a livello regionale che locale una sussidiarietà circolare finalizzata a dare risposte appropriate e

mirate ai bisogni, realizzando nuove forme di collaborazione tra gli enti profit, non profit e pubblica amministrazione che consentano di reperire nuove risorse per lo sviluppo del sistema e dei soggetti del Terzo settore.

Così come previsto nell'intesa ANCI Lombardia e CGIL, CISL e UIL Lombardia, si assume il principio della consultazione e del confronto a livello territoriale, in sede di programmazione dei piani di zona.

Ed è proprio nella materia delle collaborazioni tra terzo settore e pubblica amministrazione (e parti sociali) che possono già trovare concrete attuazioni prime forme di sperimentazioni di sussidiarietà circolare, caratterizzate dalla partecipazione attiva dei diversi ruoli della Pubblica amministrazione, dei soggetti non profit e dei soggetti profit.

## **1. Evoluzione del quadro normativo di riferimento (comunitario, nazionale, regionale)**

### **1.1 Il quadro normativo comunitario**

La definizione dell'identità del terzo settore e dei servizi sociali a livello comunitario è il frutto di un percorso di consolidamento e stratificazione di plurimi tradizioni giuridiche nazionali.

In più occasioni l'Unione europea si è espressa per mezzo della Commissione sostenendo che "ove i servizi d'interesse generale abbiano carattere non economico o costituiscono prerogative inerenti alla potestà pubblica, essi non potranno essere trattati allo stesso modo dei servizi d'interesse economico generale".

In ogni caso, è prassi consolidata oltre che espressa previsione del Trattato che l'organizzazione dei servizi di interesse generale collegati alla funzione di benessere e di protezione sociale siano di competenza delle autorità nazionali o regionali.

La progressiva evoluzione del quadro comunitario ha portato negli anni più recenti la Commissione ad interessarsi direttamente dell'argomento dapprima nel Libro Verde sui servizi d'interesse generale del 2003, ove si inizia ad assimilare la disciplina sugli obblighi comunitari dei servizi di interesse economico generale a quella relativa ai servizi sociali.

In altri termini è stata avallata l'ipotesi che anche i servizi del terzo settore, nello specifico i servizi sociali e i servizi socio-sanitari, possano comprendere attività che implicino l'offerta di beni e servizi su un dato mercato e quindi essere a tutti gli effetti oggetto di un'attività economica.

Più recentemente nella Comunicazione della Commissione sull'"Attuazione del programma comunitario di Lisbona: i servizi sociali d'interesse generale dell'Unione Europea", si fa riferimento alla materia dei servizi sociali prestati direttamente al cittadino che sono individuati in quei "servizi che svolgono un ruolo preventivo e di coesione sociale e forniscono un aiuto personalizzato per facilitare l'inclusione nella società e garantire il godimento dei diritti fondamentali".

I principi generali comunitari a tutela della concorrenza del mercato e per il mercato si applicano anche nel settore dei servizi sociali e sociosanitari tutte le volte che il soggetto pubblico si avvale nell'erogazione del servizio di soggetti privati che operano in un potenziale mercato.

La caratterizzazione di talune legislazioni nazionali e regionali, quale ad esempio la L.R. n. 3/2008, dalle quali si evince un favor iuris da parte del legislatore per i soggetti del terzo settore quale alleato e partner dell'amministrazione pubblica spingono a ritenere che siano applicabili i principi di trasparenza, imparzialità, pubblicità e non discriminazione, parità di trattamento e proporzionalità previsti dalle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE nella selezione dei soggetti cui affidare la gestione dei servizi in luogo della disciplina di dettaglio ivi prevista per l'affidamento dei contratti pubblici.

## **1.2 Il quadro normativo nazionale**

Le collaborazioni tra pubbliche amministrazioni e Terzo settore deve inevitabilmente fare i conti con la riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione, attuata attraverso le riforme costituzionali del 1999 e del 2001, da cui discendono rilevanti novità che assegnano non più soltanto al legislatore statale le maggiori responsabilità per determinare la crescita del Terzo settore, ma pongono le premesse perché sia sempre la dimensione regionale il luogo privilegiato per sperimentare nuove ed originali modalità di intervento dei soggetti del Terzo settore e per razionalizzare, semplificare e regolamentare i rapporti tra soggetti del Terzo settore e Pubblica amministrazione.

Uno degli aspetti centrali della riforma del Titolo V è rappresentato dal capovolgimento dell'originario impianto costituzionale di ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni. Allo Stato, infatti, è riservata la potestà esclusiva e quella concorrente con le Regioni in relazione ad un elenco espresso di materie; questo comporta anzitutto una «restrizione» dell'area della legislazione statale alle sole norme indicate nell'articolo 117, secondo comma della Costituzione. Spetta invece alle Regioni la potestà legislativa in riferimento a ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato, tra cui rientra quella della beneficenza pubblica: materia nella quale i soggetti del Terzo settore sono da sempre maggiormente attivi e all'interno del quale vi è sempre stato un grande apporto da parte di tali enti.

È nell'esercizio di tale potere esclusivo che Regione Lombardia ha adottato la legge regionale 12 marzo 2008, n. 3 «Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e sociosanitario», legge le cui finalità partono dal quadro normativo nazionale di riferimento e in armonia con i principi enunciati dalla legge 8 novembre 2000, n. 328 «Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali» e con le leggi regionali di settore.

In particolare la legge n. 328/2000 « Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali», ha introdotto nell'ordinamento giuridico alcune disposizioni a favore dei soggetti del Terzo settore, ed in particolare degli organismi non lucrativi di utilità sociale, degli organismi della cooperazione, delle organizzazioni di volontariato, delle associazioni ed enti di promozione sociale, delle fondazioni, degli enti di patronato e di altri soggetti privati.

Inoltre, tramite il combinato disposto di cui agli articoli 1, comma 5° e 5, il legislatore statale ha proposto un modello di stato sociale nel quale gli enti non profit sono chiamati a svolgere un ruolo da protagonisti nel nuovo sistema integrato di interventi e servizi sociali e sociosanitari ed a condividere le responsabilità sociali e nel contempo ha demandato alla competenza regionale il compito di adottare specifici indirizzi per regolamentare i rapporti tra enti locali e terzo settore, con particolare riferimento ai sistemi di affidamento dei servizi alla persona, relativamente ai quali, ferme restando le regole che governano il funzionamento e l'accreditamento, le pubbliche amministrazioni sono indirizzate a promuovere azioni per favorire «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».

In attuazione di tale orientamento è stato adottato "l'atto di indirizzo e coordinamento sui sistemi di affidamento dei servizi alla persona ai sensi dell'articolo 5 della legge 8 novembre, n. 328", di cui al

D.P.C.M. 30 marzo 2001, il quale, all'art. 1, rimette alla Regione il compito di favorire forme di aggiudicazione o negoziali che consentano la piena espressione della capacità progettuale ed organizzativa dei soggetti del terzo settore, nonché forme di coprogettazione sperimentali ed innovative.

Tra i soggetti del terzo settore, così come anche elencati nell'articolo 1 della L.R. n. 1/2008, il decreto, elenca le organizzazioni di volontariato, le associazioni e gli enti di promozione sociale, gli organismi della cooperazione, le cooperative sociali, le fondazioni, gli enti di patronato, gli altri soggetti privati non a scopo di lucro.

Per i servizi alla persona, il decreto rinvia ad indirizzi regionali, indicando le procedure ristrette e negoziate come metodi da privilegiare nella aggiudicazione, fermo restando il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Per le forme di coprogettazione, invece, il decreto prevede l'indizione di istruttorie pubbliche, con ciò prevedendo una procedura diversa e più semplificata rispetto all'affidamento di servizi al terzo settore.

È da evidenziare che la disciplina dettata dal codice dei contratti pubblici, di cui al D.Lgs. n. 163/2006 s.m.i., alla pari della disciplina previgente, incontra una limitata applicazione in tema di affidamento di servizi sociali e sociosanitari ai soggetti del terzo settore che operano senza scopo di lucro.

Alcune norme del Codice meritano di essere qui brevemente richiamate:

- l'art. 3, comma 18, in base al quale i contratti pubblici di cui alla parte I, titolo II sono esclusi, in tutto o in parte, dalla applicazione del codice;
- l'allegato II B, che contempla i servizi sociali e sanitari, tra quelli esclusi;
- l'art. 3, commi 19 e 22, che definisce la figura dell'operatore economico, inteso come fornitore o prestatore di servizi che offra sul mercato la fornitura di prodotti o la prestazione di servizi;
- l'art. 20, in base al quale l'aggiudicazione degli appalti per i servizi di cui all'allegato II B è disciplinata esclusivamente dall'art. 68 (specifiche tecniche), dall'art. 65 (avviso sui risultati della procedura di affidamento), dall'art. 225 (avvisi relativi agli appalti aggiudicati);
- l'art. 27, in base al quale i principi applicabili ai contratti esclusi sono l'economicità, l'efficacia, l'imparzialità, la parità di trattamento, la trasparenza, la proporzionalità. L'affidamento deve essere preceduto da invito ad almeno cinque concorrenti, se compatibile con l'oggetto del contratto. Il principio di economicità può essere subordinato ai criteri, previsti nel bando, ispirati ad esigenze sociali e alla tutela della salute. Per gli aspetti non disciplinati, trovano applicazione le disposizioni della legge 241/90 e il codice civile.

È possibile il subappalto, se previsto nel bando;

- l'art. 52, che fa salve le norme sulle cooperative sociali nella materia degli appalti riservati, che possono essere destinati a laboratori protetti, dandone menzione nel bando;
- l'art. 34, che individua i soggetti che possono partecipare alle gare;
- gli artt. 65 e 225, in base ai quali l'avviso sui risultati della procedura di affidamento (allegato IX A punto 5 - allegato XVI) deve essere effettuato entro 48 giorni o due mesi dalla aggiudicazione. Nei casi previsti nell'allegato II B (servizi esclusi), le stazioni indicano se acconsentono o meno alla pubblicazione;
- l'art. 68, che mantiene anche per i settori esclusi la disciplina sulle specifiche tecniche (secondo il modello allegato VIII punto 1).

Le deroghe alle norme sulla contrattualistica pubblica, ove previste, non legittimano in alcun modo la pubblica amministrazione a operare in assenza di regole o a derogare dall'imperativo dell'articolo 97 della Costituzione che impone di assicurare il buon andamento (rispetto delle regole di buona amministrazione) e l'imparzialità dell'azione amministrativa (trasparenza nelle procedure per l'individuazione del contraente, anche se il principio dell'evidenza pubblica non è sinonimo di gara d'appalto). In questo senso appare paradigmatico quanto previsto dall'articolo 12 della legge 241/90, espressamente richiamato dall'articolo 2, comma 3 del D.Lgs. 163/2006, che, con riferimento ai provvedimenti attributivi di vantaggi economici, prevede la predeterminazione e la pubblicazione dei criteri e delle modalità di cui si intende attenersi nella scelta del beneficiario e successivamente la specificazione della effettiva osservanza in concreto dei predetti criteri e modalità nei singoli provvedimenti relativi agli interventi.

L'art. 43 della legge n. 449/97, al comma 1, prevede la possibilità per le pubbliche amministrazioni di stipulare accordi di collaborazione con soggetti privati ed associazioni, senza fine di lucro, ma costituite con atto notarile, al fine di favorire l'innovazione dell'organizzazione amministrativa e di realizzare maggiori economie, nonché una migliore qualità dei servizi prestati.

Le condizioni perché ciò accada sono:

- il perseguimento di interessi pubblici;
- l'esclusione di forme di conflitto di interessi tra l'attività pubblica e quella privata;
- i risparmi di spesa rispetto agli stanziamenti disposti.

Oltre agli accordi di collaborazione, la norma prevede, sempre per finalità citate, il ricorso alle convenzioni, dirette a fornire, a titolo oneroso, consulenze o servizi aggiuntivi rispetto a quelli ordinari.

### **1.3 Il quadro normativo regionale**

L'articolo 3 della legge regionale 12 marzo 2008, n. 3 "Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e sociosanitario" riconosce i soggetti del terzo settore quali attori del sistema che partecipano alla programmazione, progettazione e realizzazione della rete delle unità di offerta sociali e sociosanitarie.

In particolare, al comma 2, la legge riconosce a tali soggetti la libertà di svolgere attività sociali ed assistenziali, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge e secondo la normativa vigente, indipendentemente dal loro inserimento nella rete delle unità di offerta sociali.

Tra le competenze che il legislatore lombardo attribuisce alle Regioni e ai Comuni vi è quello della promozione e sostegno della sperimentazione di unità di offerta innovative: è in tale contesto che si inserisce anche il ruolo del terzo settore e la valorizzazione delle capacità progettuali nel sistema del welfare lombardo.

Il quadro normativo qui descritto va completato richiamando l'articolo 20 della stessa legge che afferma il ruolo della Regione nel promuovere forme di collaborazione tra soggetti pubblici e soggetti privati appartenenti al terzo settore, finalizzato a dare concreta e piena attuazione al principio di sussidiarietà e di valorizzare la loro piena espressione delle loro capacità progettuali. In particolare la Giunta regionale promuove la sperimentazione di nuovi modelli gestionali e di unità di offerta innovative, comportanti forme di collaborazione tra soggetti pubblici e soggetti privati. Qualora le sperimentazioni, nell'ambito della rete sociosanitaria, siano rivolte a promuovere soluzioni particolarmente innovative dal punto di vista finanziario, gestionale o tecnologico, sono oggetto di specifica autorizzazione regionale.

È da ricordare, inoltre la legge regionale n. 1/2008 «Testo unico delle leggi sul terzo settore», che prevede importanti deroghe alla disciplina sui contratti pubblici.

In particolare si segnalano:

- l'articolo 9 che dispone, per le organizzazioni di volontariato, la possibilità di stipulare convenzioni con la Regione e gli altri enti pubblici, se iscritte nel registro da almeno sei mesi, individuando l'ambito di attività e i criteri di scelta;

- l'articolo 19 che prevede che la regione promuova forme di convenzionamento tra le associazioni e gli enti pubblici per cooperare nei servizi di utilità sociale e collettiva;

- l'articolo 29 della legge regionale n. 1/2008 che ha sostituito l'art. 11 della legge 21/2003- «Norme per la cooperazione in Lombardia», il quale prevede che la Regione:

- adotti indirizzi per sostenere le attività svolte dalle cooperative sociali, privilegiando la gestione di servizi aggiudicati in base all'offerta economicamente più vantaggiosa,
- promuova intese con le associazioni rappresentative degli enti locali e degli enti gestori delle unità d'offerta sociali e sociosanitarie e delle cooperative per concordare la formulazione di bandi pubblici, relativi a gare di affidamento della gestione di servizi, che garantiscano la qualità dei servizi;
- approvi schemi di convenzione-tipo, rispettivamente per la gestione di servizi sociali e sociosanitari, assistenziali ed educativi e per la fornitura di beni e servizi di cui all'articolo 5 della legge 381/1991;

Di estrema importanza è la legge regionale 19 maggio 1997, n. 14 che disciplina l'attività contrattuale della regione, degli enti e delle aziende dipendenti dalla stessa regione, nonché degli enti operanti nel settore della sicurezza sociale e della assistenza sanitaria.

Per effetto della legge regionale n. 30/2006, le aziende sanitarie appartengono a tutti gli effetti agli enti del sistema regionale.

## **2. A chi si applicano le linee guida**

Le linee guida danno applicazione all'art. 20, comma 2° della legge regionale n. 3/2008, con riguardo alle collaborazioni tra le aziende sanitarie pubbliche, le aziende di servizi alla persona e i soggetti del terzo settore.

Inoltre, il presente documento costituisce atto di indirizzo per i Comuni e le Province.

Linee guida e indirizzi che hanno come scopo quello di creare le basi per un'uniforme applicazione della norma in questo settore, pur sempre nel rispetto dell'autonomia organizzativa, amministrativa, patrimoniale, contabile, gestionale e tecnica degli enti, ai quali pertanto è rimessa l'adozione dei provvedimenti e degli strumenti in concreto più adeguati per disciplinare i rapporti di collaborazione, anche in considerazione delle scelte operate nella programmazione dei piani di zona.

## **3. Rapporti di collaborazione tra pubblica amministrazione e soggetti del terzo settore**

Gli enti pubblici procedono alla scelta del soggetto del terzo settore con cui avviare una collaborazione conformandosi ai principi di trasparenza, imparzialità, pubblicità e non discriminazione, parità di trattamento e proporzionalità. In via generale, andrà perseguito il ricorso a forme negoziali e ristrette.

### **3.1 I Rapporti di collaborazione**

I rapporti tra la pubblica amministrazione ed i soggetti del terzo settore sono finalizzati alla corresponsabile costruzione di un sistema di risposte alle esigenze di servizi e di interventi espressi dalle persone, dalle famiglie e dalla comunità nel contesto della programmazione e delle scelte compiute a livello regionale, locale e sovra comunale all'interno dei piani di zona.

In tale ottica di co-responsabilità, le forme di collaborazione con soggetti del terzo settore possono svilupparsi nei seguenti modi:

- a) procedure di selezione pubblica;
- b) accreditamento;
- c) convenzioni o accordi procedurali;
- d) attività di collaborazione all'interno dei piani di zona.

Ai sensi dell'art. 3, comma 2, della L.R. n. 3/2008, infatti, è garantita la piena libertà per i soggetti del terzo settore di svolgere liberamente le attività sociali e assistenziali, secondo la normativa vigente, indipendentemente dal loro inserimento nella rete delle unità di offerta sociali. Ne discende, comunque, per i soggetti del terzo settore che intendono esercitare tali tipi di attività il rispetto delle norme regionali o nazionali in materia di igiene o sanità pubblica, di sicurezza degli impianti, di urbanistica edilizia e, nel caso di utilizzo di personale non volontario, il rispetto dei rapporti di lavoro sia per gli aspetti contrattuali che di sicurezza nei luoghi di lavoro.

Va favorita, inoltre, una maggiore cooperazione fra le diverse espressioni del terzo settore, la pubblica amministrazione e le realtà del mercato, al fine di arrivare all'organizzazione di una filiera integrata e completa di risposte ai bisogni sociali.

Le collaborazioni con il terzo settore, infine, devono fare leva su diversi fattori, quali:

- la valorizzazione e l'integrazione delle capacità delle organizzazioni di terzo settore che sono diverse per natura, ma complementari per funzioni e omogenee per finalità generali;
- l'organizzazione di un sistema integrato di risposte che assuma come premessa l'autonoma iniziativa delle persone e delle famiglie, la loro partecipazione attiva alla progettazione del sistema di welfare, anche in relazione alla capacità e possibilità di non essere solo espressione della domanda, ma anche importante strumento di offerta.

### **3.2 I presupposti della collaborazione**

Al fine di avviare una collaborazione con i soggetti del Terzo settore, gli enti di cui sopra devono sempre verificare i seguenti requisiti:

- natura giuridica privata, operatività senza scopo di lucro e/o l'operatività con scopo mutualistico e l'iscrizione negli appositi registri o albi, se esistenti;
- le finalità dell'ente devono essere coerenti con l'oggetto della collaborazione;
- l'affidamento del servizio ad un soggetto del terzo settore deve avvenire rispettando l'identità di questo, che non deve essere alterata per effetto dell'affidamento, comportando lo svolgimento di ruoli non compatibili con la propria natura, capacità organizzative, tecniche del soggetto e del suo radicamento territoriale, economicità dell'affidamento valutata in ragione della congruità delle risorse necessarie per lo svolgimento delle prestazioni richieste, che non potranno essere superiori a quelle che l'ente pubblico impiegherebbe per intervenire direttamente con i medesimi risultati.
- la formazione, la qualificazione o l'esperienza professionale degli operatori coinvolti, con particolare riferimento all'area per la quale si chiede la collaborazione (rif. L.R. n. 1/2008 e D.P.C.M. del Presidente del Consiglio dei Ministri)

- l'esperienza maturata nei settori e nei servizi di riferimento (rif. L.R. n. 1/2008 e D.P.C.M. del Presidente del Consiglio dei Ministri);
- le modalità adottate per il contenimento del turn over degli operatori e gli strumenti di qualificazione organizzativa del lavoro;
- il rispetto, con particolare riferimento alle cooperative sociali, degli obblighi derivanti dal rispetto del rapporto di lavoro quale l'applicazione del CCNL sottoscritto dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale, il rispetto dei minimi salariali, compresi gli accordi territoriali, il rispetto delle norme sulla sicurezza nei luoghi di lavoro;
- affidabilità morale, secondo i requisiti declinati dall'articolo 38 del Codice degli Appalti.

Gli accordi con il soggetto del terzo settore, a prescindere dalla procedura di affidamento seguita, deve sempre essere preceduto da uno o più provvedimenti amministrativi, nelle cui motivazioni occorre dare atto di tutta l'attività istruttoria condotta e della ricorrenza dei requisiti e dei presupposti della collaborazione stessa.

### **3.3 I soggetti del Terzo settore ed i limiti**

La scelta del soggetto deve necessariamente tenere conto della natura giuridica di questo e delle sue finalità statutarie.

In Lombardia occorrerà tenere conto dei soggetti che, in ragione di specifiche disposizioni di legge o in relazione al ruolo assunto nel contesto dei soggetti che intervengono nella attuazione della rete delle unità d'offerta sociali e sociosanitarie, formano il variegato panorama del terzo settore impegnato nel sociale e segnatamente:

a) soggetti disciplinati dal codice civile:

- le associazioni riconosciute disciplinate dagli artt. 14 e ss. del codice civile;
- le fondazioni riconosciute disciplinate dagli artt. 14 e ss. del codice civile;
- le associazioni non riconosciute disciplinate dagli artt. 36 e ss. del codice civile;
- le cooperative di cui al libro V, titolo VI, limitatamente alle cooperative sociali e alle cooperative ONLUS;
- le società di cui al libro V, limitatamente alle imprese sociali di cui al D.Lgs. 155/06 "Disciplina dell'impresa sociale, a norma della legge 13 giugno 2005, n. 118"

b) soggetti disciplinati da normativa di specie, che costituisce un sottogruppo degli enti già disciplinati dal codice civile:

- le organizzazioni di volontariato disciplinate dalla legge 11.08.1991, n. 266;
- le associazioni, iscritte nei registri provinciali e regionali, non disciplinate dell'articolo 2, primo comma, della legge 7 dicembre 2000, n. 383;
- le associazioni di promozione sociale disciplinate dall'art. 2, primo comma, della legge 7 dicembre 2000, n. 383;
- le cooperative sociali disciplinate dalla legge 8.11.1991, n. 381;

- gli enti ecclesiastici cattolici disciplinati dalla legge 20.5.1985, n. 222;
- gli enti religiosi di altre confessioni;
- gli istituti di patronato disciplinati dalla legge 152/2001.
- le associazioni, fondazioni e cooperative iscritte all'anagrafe delle ONLUS.

### **3.3.1 Le Fondazioni**

Si tratta di soggetto che occupa una posizione di primo piano nell'ambito della rete delle unità d'offerta sociali e sociosanitarie.

La loro collocazione, all'interno del terzo settore, è strettamente collegata allo scopo non lucrativo dell'attività condotta.

Ne consegue, che ogni indagine circa l'instaurazione di rapporti di collaborazione che esulino dal presupposto della gara d'appalto, dovrà partire dall'esame dello statuto della fondazione, dal quale devono evincersi i seguenti elementi:

- la precisa individuazione dello scopo, con riguardo particolare, nell'ambito dei servizi alla persona, all'assistenza, alla tutela della salute, alla cura e al recupero funzionale, sociale e morale di soggetti svantaggiati;
- l'esclusione di qualsiasi scopo lucrativo;
- l'allestimento e la gestione di strutture, presidi e servizi funzionali al raggiungimento dello scopo o comunque le capacità professionali ed organizzative per assumere la gestione di unità d'offerta;
- la cooperazione nel contesto di iniziative pubbliche e private.

In base alla disciplina lombarda, le fondazioni, anche quando non perseguano alcuno scopo lucrativo, non sono iscritte nel registro delle associazioni di volontariato, ma risultano iscritte nel registro delle persone giuridiche di diritto privato.

Le fondazioni, in base ai propri statuti ed in relazione al tipo di collaborazione richiesta, si prestano ad instaurare rapporti di collaborazione di ogni tipo con l'ente, ricorrendo alle forme di affidamento più adeguate tra quelle descritte nel presente atto.

Le fondazioni POSSONO assumere lo status di ONLUS.

### **3.3.2 Le associazioni riconosciute e non riconosciute**

Si tratta di soggetti caratterizzati dalla pluralità dei soci e dalla non lucratività. Esse possono essere iscritte ad albi e registri (ONLUS, volontariato, associazionismo e associazionismo familiare). Accedono alle collaborazioni le associazioni, in relazione ai propri fini statuari.

Tra le Associazioni, in una logica inoltre che sappia coniugare la promozione e la valorizzazione del capitale umano rappresentato dalle nuove generazioni e con lo sviluppo e il riconoscimento dei sistemi sussidiari, un valore determinante è rappresentato dalle associazioni giovanili; ovvero associazioni senza fini di lucro, nelle quali i componenti del consiglio direttivo siano in maggioranza persone di età non superiore ai trenta anni e, comunque, non superiore ai trentacinque anni.

#### **3.3.2.1 Le organizzazioni di volontariato**

La collaborazione con le organizzazioni di volontariato (iscritte nel registro da almeno sei mesi) può riguardare progetti o servizi compatibili con la loro organizzazione, nei quali l'attività svolta dai volontari sia l'elemento principale e qualificante, anche se non sostitutivo delle professionalità necessarie, oppure interventi complementari al servizio pubblico o i servizi complementari gestiti dai privati, comprese le unità d'offerta accreditate.

La collaborazione potrà avere ad oggetto:

- attività e servizi assunti integralmente in proprio dalla organizzazione;
- attività innovative e sperimentali assunte in proprio o in collaborazione con gli enti pubblici;
- attività integrative o di supporto a servizi pubblici;
- attività che concorrono e coadiuvano l'Ente pubblico a realizzare specifica attività di solidarietà sociale.

Il ricorso a personale dipendente, ammesso dalla legge, sarà consentito, nell'ambito delle collaborazioni, nel rispetto della normativa di settore. Il rapporto economico dovrà rispettare quanto disciplinato dall'articolo 5 della legge 266/91.

Le organizzazioni di volontariato non possono partecipare, di norma, alle procedure di selezione concorrenziale per l'appalto di servizi pubblici.

### **3.3.2.2 Le associazioni di promozione sociale**

Le associazioni di promozione sociale fondano la loro attività sulla reciprocità e sul mutuo aiuto, che si esprime attraverso un'azione di tipo promozionale, volta a garantire la tutela dei propri soci, oppure attraverso l'attività di servizio rivolta a propri soci o a terzi.

Si avvalgono prevalentemente di personale volontario, ma possono procedere all'assunzione di personale o utilizzare prestazioni di lavoro autonomo, anche ricorrendo ai propri associati.

A differenza delle organizzazioni di volontariato, queste associazioni possono godere di entrate per l'erogazione di servizi anche a favore di terzi attraverso lo svolgimento di attività economiche di natura commerciale purché svolte in maniera ausiliaria e sussidiaria e comunque finalizzate al raggiungimento degli obiettivi istituzionali (rif. L. 383/2000) Tale circostanza non impedisce alle associazioni in parola di partecipare alle gare d'appalto.

Le collaborazioni, pertanto, potranno comportare a carico dell'ente, non solo rimborsi spese, ma anche il riconoscimento di corrispettivi, da definire sempre nell'ambito di apposita convenzione.

### **3.3.3 Le cooperative sociali**

Le cooperative sociali operano con carattere mutualistico nell'interesse generale della collettività, ma con strumenti e criteri di tipo imprenditoriale.

Le cooperative sociali si distinguono in:

- cooperative di tipo A, le quali gestiscono servizi socio-sanitari, socio-assistenziali ed educativi, in particolare nei settori assistenza sociale, assistenza sanitaria, assistenza socio-sanitaria, educazione, istruzione e turismo sociale, formazione extra scolastica finalizzata alla prevenzione della dispersione scolastica ed al successo scolastico formativo;

- cooperative di tipo B, le quali svolgono attività diverse, - agricole, industriali, artigianali, commerciali o di servizi - finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate di cui all'art. 4 della L. 381/1991;

- cooperative che operano sia nei settori previsti per le cooperative di tipo A che nell'ambito dell'inserimento lavorativo di persone svantaggiate, previsto per le cooperative di tipo B.

È prevista la facoltà delle cooperative di costituirsi in consorzi. L'affidamento di servizi alle cooperative sociali può avvenire tramite:

- aggiudicazione a seguito di procedura di selezione pubblica; in tal caso i servizi saranno affidati in base a criteri dell'offerta economicamente più vantaggiosa, valutabile in base al merito tecnico organizzativo, alla qualità dell'offerta e al prezzo. Sono pertanto esclusi affidamenti con il metodo del massimo ribasso;

- convenzionamento diretto qualora si tratti di affidamenti a cooperative sociali di tipo B, ai sensi dell'art 5 della Legge 381/2001;

È utile chiarire che, mentre le associazioni di volontariato, le ONG e le cooperative sociali sono ONLUS di diritto, esistono soggetti che - previo adeguamento del proprio statuto al dettato del D.Lgs. 460/97 articoli 10 e seguenti - scelgono lo status di ONLUS.

### **3.3.4 Gli enti di patronato**

Gli istituti di Patronato, disciplinati dalla L 152/2001 sono enti di diritto privato che svolgono un servizio di pubblica utilità, senza scopo di lucro, in materia di tutela e di assistenza ai cittadini in campo previdenziale, del lavoro, del diritto di famiglia, sanitario e sociale.

Oltre che per le finalità sopra indicate possono svolgere attività di informazione, consulenza e tutela per l'accesso ai servizi socio sanitari tramite i propri segretariati sociali in sinergia con il sistema di welfare regionale e locale.

Forme di collaborazione potranno essere previste nella gestione di servizi per l'accesso o attività di segretariato sociale e potranno costituire oggetto di convenzione solo se non già finanziate dallo Stato o dalla Regione, così come previsto dall'art. 10 L. 152/2001 «Legge di riforma degli Enti di Patronato» e dal D.M. 14 dicembre 2009.

### **3.3.5 Impresa sociale**

Si tratta di una qualificazione per tutte le organizzazioni private, ivi compresi gli enti di cui al libro V del codice civile, che esercitano in via stabile e principale un'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o servizi di utilità sociale, diretta a realizzare finalità di interesse generale.

Tra i beni ed i servizi di utilità sociale si considerano quelli prodotti o scambiati nei settori:

- dell'assistenza sociale, ai sensi della legge 8 novembre 2000, n. 328;
- dell'assistenza socio-sanitaria, ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 14 febbraio 2001.

## **4. Le modalità di esercizio dei rapporti di collaborazione tra pubblica amministrazione e terzo settore**

Regione Lombardia, in attuazione della L.R. n. 3/2008 e tenuto conto dei principi generali dell'ordinamento, nazionale e comunitario, testè ricordati, individua quattro distinti strumenti per disciplinare in maniera unitaria i rapporti tra pubblica amministrazione e terzo settore:

4.1) procedure di selezione pubblica,

4.2) accreditamento;

4.3) convenzioni o accordi procedurali.

4.4) attività di collaborazione all'interno dei piani di zona (DA DECLINARE CON I COMUNI)

L'applicazione degli strumenti presenti nelle linee guida rappresentano una facoltà per le pubbliche amministrazioni locali, che possono decidere di farvi o non farvi ricorso, tuttavia ciascun ente dovrà opportunamente motivare il mancato esercizio di tale facoltà.

La scelta del soggetto deve necessariamente tenere conto della natura giuridica di questo e delle sue finalità statutarie.

#### **4.1. Procedure di selezione pubblica**

Nel rispetto della normativa comunitaria, qualora i soggetti destinatari di tale provvedimento debbano procedere all'affidamento di servizi sociali e sociosanitari ricompresi nella rete delle unità di offerta sociali e sociosanitarie devono conformarsi ai principi di trasparenza, imparzialità, pubblicità e non discriminazione, parità di trattamento e proporzionalità. Per tanto, anche se la disciplina dettata dal codice dei contratti pubblici, incontra una limitata applicazione in tema di affidamento dei servizi sociali e sociosanitari ai soggetti del terzo settore che operano senza scopo di lucro, le amministrazioni sono invitate ad applicare forme di aggiudicazione negoziali e ristrette che consentano la partecipazione di almeno 5 concorrenti.

Ai fini, pertanto, del rispetto dei principi di trasparenza e pubblicità si invitano le amministrazioni ad utilizzare tutti gli strumenti di comunicazione così da dare ampia pubblicità in ordine all'affidamento di servizi sociali e sociosanitari.

Le procedure di selezione pubblica permettono alla pubblica amministrazione di rivolgersi agli enti del Terzo settore, senza ledere le condizioni di parità tra loro e, nel contempo, dando a ciascuno l'opportunità di rispondere secondo le proprie potenzialità.

La convenzione è l'atto con cui viene instaurata e disciplinata la collaborazione con il soggetto del terzo settore, indipendentemente dalla procedura di scelta del soggetto adottata dalla Amministrazione.

La stipula della convenzione deve essere sempre preceduta da formale provvedimento amministrativo, le cui motivazioni devono dare conto di tutta l'attività istruttoria condotta, della ricorrenza dei requisiti e dei presupposti della collaborazione stessa.

##### **4.1.1 Organizzazioni di Volontariato**

Le organizzazioni di volontariato non possono partecipare, di norma, alle procedure di selezione concorrenziale per l'appalto di servizi pubblici. La collaborazione con le organizzazioni di volontariato, iscritte nel registro da almeno sei mesi, può riguardare progetti o servizi, nei quali l'attività svolta dai volontari sia l'elemento principale e qualificante, oppure interventi complementari al servizio pubblico o i servizi complementari gestiti dai privati, comprese le unità d'offerta accreditate.

In particolare, la collaborazione può avere ad oggetto:

a. attività e servizi assunti integralmente in proprio dalla organizzazione;

b. attività innovative e sperimentali;

c. attività integrative o di supporto e, di sussidiarietà all'attività pubblica.

L'Amministrazione può erogare finanziamenti sotto forma di contributo (secondo i criteri predefiniti dalla stessa) o di rimborsi spese documentate e predefinite nell'ambito della convenzione, fermo restando che sono esclusi rimborsi spese calcolati in modo forfetario.

Per la scelta dell'organizzazione di volontariato affidatario, l'Amministrazione procede mediante indizione di apposita procedura di selezione contenente criteri e parametri di selezione, tra cui: la quantificazione dell'impegno globale richiesto all'organizzazione, l'importo disponibile per il periodo di convenzionamento e le modalità di convenzionamento.

#### **4.1.2 Associazioni di promozione sociale**

La collaborazione con le associazioni di promozione sociale di cui alla Legge n. 383/2000 può avere ad oggetto la cooperazione nei servizi di utilità sociale e collettiva.

A differenza delle organizzazioni di volontariato queste associazioni possono godere di entrate per l'erogazione di servizi anche a favore di terzi attraverso lo svolgimento di attività economiche di natura commerciale.

Tale circostanza non impedisce a tali associazioni di partecipare alle gare d'appalto.

La collaborazione può comportare a carico della Amministrazione non solo rimborsi spese, ma anche il riconoscimento di corrispettivi, da definire nell'ambito della convenzione.

Per la scelta dell'associazione di promozione sociale affidataria, l'Amministrazione procede mediante indizione di apposita procedura di selezione pubblica contenente criteri e parametri di selezione, tra cui: la quantificazione dell'impegno globale richiesto all'organizzazione, l'importo disponibile per il periodo di convenzionamento e le modalità di convenzionamento.

#### **4.1.3 Fondazioni**

La loro collocazione all'interno del terzo settore è strettamente collegata allo scopo non lucrativo dell'attività condotta.

Ne consegue che l'instaurazione di rapporti di collaborazione con le fondazioni, che esulino dal presupposto della gara di appalto può avvenire unicamente se dallo Statuto della fondazione si evincano i seguenti elementi:

- la precisa individuazione dello scopo, con riguardo particolare, nell'ambito dei servizi alla persona, all'assistenza, alla tutela della salute, alla cura ed al recupero funzionale, sociale e morale delle persone e delle famiglie, con particolare riferimento alle condizioni di disagio e fragilità;
- l'esclusione di qualsiasi scopo lucrativo;
- l'allestimento e la gestione di strutture, presidi, e servizi funzionali al raggiungimento dello scopo o comunque le capacità professionali ed organizzative per assumere la gestione di unità d'offerta;
- la cooperazione nel contesto di iniziative pubbliche e private.

Si potrà tenere conto, inoltre, del ruolo che riveste il volontariato nell'ambito dell'organizzazione.

Fermo restando quanto sopra, l'amministrazione procede mediante indizione di apposito bando contenente le procedure di selezione, i criteri qualitativi e i parametri fissati dall'Amministrazione, la quantificazione

dell'impegno globale richiesto alla fondazione, l'importo disponibile per il periodo di convenzionamento e le modalità di convenzionamento.

#### **4.1.4 Cooperative sociali di tipo A**

Per quanto riguarda la gestione dei servizi sociosanitari e sociali, da parte delle cooperative sociali di tipo A, si precisa che tali interventi possono essere affidati in attuazione alle disposizioni previste all'art. 20 del D.Lgs. 163/2006 nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza e proporzionalità. L'affidamento deve essere preceduto da invito ad almeno cinque concorrenti.

Il disciplinare di gara dovrà espressamente contenere l'indicazione che l'aggiudicazione avverrà con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ovvero a favore dell'offerta che avrà ottenuto il punteggio più elevato tra gli elementi qualitativi ed il prezzo, fatta salva l'applicazione integrale del CCNL di riferimento sottoscritto dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, dove la qualità del progetto complessivo dovrà avere un peso (70 punti) maggiore rispetto al prezzo (30 punti).

Nel capitolato dovranno essere illustrati, tra gli altri, gli aspetti riguardanti la vigilanza e i controlli, con particolare riguardo al rispetto degli obblighi derivanti dall'applicazione del contratto collettivo nazionale quale l'applicazione del CCNL, sottoscritto dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale, il rispetto dei minimi salariali, compresi gli accordi territoriali e la previsione di una periodica revisione del corrispettivo, le inadempienze e le eventuali penalità, le condizioni che comportano la risoluzione del contratto, le eventuali possibilità di cessione del contratto e del subappalto del servizio, le modalità di fatturazione e dei pagamenti, gli obblighi in merito alla riservatezza e al trattamento dati personali. Particolare attenzione andrà rivolta alla verifica della formazione di base e della formazione permanente del personale, e ciò con riguardo alle professioni sanitarie e sociali per le quali sussistano specifici obblighi formativi.

#### **4.2. Accredimento**

L'accredimento istituzionale costituisce la procedura concessoria di regolazione dell'accesso di enti e soggetti del terzo settore nel sistema dell'unità di offerta in ambito sociale e sociosanitario, prevedendo in questo modo il riconoscimento in capo ai soggetti accreditati della compartecipazione all'esercizio della funzione pubblica sociale.

Con tale sistema di regolazione, l'utenza - possibile beneficiaria di contributi spendibili nel sistema di offerta accreditato - esercita il diritto di libera scelta tra i soggetti accreditati.

I soggetti per essere titolari della gestione dell'unità d'offerta in ambito sociale dovranno essere accreditati presso i comuni. L'accredimento, di competenza dei comuni ai sensi della legge regionale n. 3/2008 art. 13 comma 1 lett. d), è il riconoscimento pubblico del possesso di determinati requisiti quali-quantitativi da parte di soggetti ovvero strutture, sia pubblici che privati, che intendano erogare servizi ritenuti di rilevante interesse per la collettività e costituisce presupposto perché tali soggetti possano erogare servizi di pubblica utilità sulla base di appositi accordi contrattuali o convenzionali con la pubblica amministrazione per la definizione e la prestazione dei servizi.

Nelle more dell'adozione dei criteri regionali di accreditamento, i comuni, di norma su base distrettuale, mediante l'approvazione del piano di zona, provvedono ad avviare, anche in via sperimentale, forme di accreditamento delle unità d'offerta, da sottoporre a verifica circa la conferma dei requisiti previsti a livello locale.

L'accredimento non esclude, ma al contrario apre a forme ulteriori di collaborazione tra il soggetto pubblico e l'erogatore accreditato appartenente al terzo settore.

#### **4.3. Convenzioni o accordi procedurali**

La regione e i comuni singoli o associati riconoscono e promuovono la sperimentazione di unità d'offerta e di nuovi modelli gestionali nell'ambito delle reti dell'unità di offerta sociali e sociosanitarie, ai sensi di quanto previsto dall'art. 20 comma 3° della L.R. n. 3/2008. Le ASL le ASP e gli enti locali con lo scopo di riconoscere l'innovazione e la diversificazione dei modelli organizzativi e delle forme di erogazione dei servizi e degli interventi sociali, di promozione del benessere comunitario e di riconoscere e sostenere la crescita qualitativa e la capacità di offerta delle organizzazioni del terzo settore in modo che esse possano concorrere, sempre più efficacemente, alla progettazione e realizzazione degli interventi di pubblica utilità sono chiamati ad attuare sperimentazioni con i soggetti del terzo settore.

In tal caso la pubblica amministrazione può derogare da forme di selezione pubblica e procedere alla collaborazione diretta con i soggetti interessati.

Qualora la pubblica amministrazione, in casi specifici e per particolari tipologie di interventi di carattere innovativo e sperimentale, utilizzi il convenzionamento diretto con i soggetti del terzo settore, dovrà procedere all'adozione di un provvedimento amministrativo, motivando le ragioni dell'intervento e della scelta del soggetto, gli strumenti di controllo, vigilanza e verifica.

Gli elementi essenziali della convenzione, che dovrà essere allegata al provvedimento, sono i seguenti:

- a) una premessa dedicata all'attività condotta dalle parti in preparazione dell'accordo;
- b) la descrizione precisa delle obbligazioni delle parti;
- c) la durata, le disposizioni dirette a garantire l'esistenza delle condizioni necessarie a svolgere con continuità le attività oggetto della convenzione ed il rispetto dei diritti e della dignità degli utenti e le forme di verifica delle prestazioni e di controllo della qualità delle attività;
- d) le eventuali coperture assicurative;
- e) le eventuali indicazioni dell'ipotesi di recesso e di risoluzione di diritto del rapporto;
- f) la disciplina sul trattamento dei dati personali (sia relativi ai dati della convenzione sia relativi ai dati da trattare nell'ambito dell'esecuzione del servizio);
- g) la disciplina sulla registrazione sul bollo;
- h) il rispetto integrale dei CCNL sottoscritti dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative.

Particolare attenzione andrà posta ad un'eventuale previsione di clausole vessatorie, per le quali ricorre l'obbligo della specifica sottoscrizione. Si consiglia l'inserimento di clausole compromissorie.

L'individuazione delle parti deve essere precisa e devono risultare i titoli che abilitano la sottoscrizione dell'atto da parte delle persone che legalmente rappresentano l'amministrazione e il soggetto privato.

Nello specifico, quando la convenzione ha ad oggetto lo svolgimento di servizi o di prestazioni ad opera di personale volontario, l'apporto di questo personale (modalità e contenuto) dovrà risultare con chiarezza ed in particolare andranno precisati:

- a) il numero e la qualifica del personale impiegato;
- b) le modalità di coordinamento dei volontari con le altre persone impiegate e con gli operatori degli enti;
- c) il divieto di utilizzo di personale volontario in sostituzione, anche temporanea, di professionalità necessarie.

Oltre allo strumento della convenzione la p.a. può procedere alla stipula di accordi procedimentali.

L'accordo procedimentale, previsto dall'art. 11 della L. 241/1990, così come modificato da successive disposizioni legislative, rappresenta lo strumento giuridico idoneo all'instaurazione di rapporti fra Ente pubblico ed enti non profit che intendano svolgere le proprie funzioni di pubblica utilità al fine di attuare unità d'offerta innovative e sperimentali.

Esso è disciplinato dalla legge regionale n. 241/1990, articolo 11.

Tra gli elementi di valutazione che costituiscono criterio preferenziale di selezione dei soggetti e delle relative proposte progettuali si segnalano in particolare i seguenti:

- il radicamento nel territorio e il legame organico con la comunità locale di appartenenza finalizzato alla costruzione di rapporti con i cittadini, con i gruppi sociali e con le istituzioni;
- la solidità del bilancio dell'impresa, laddove previsto;
- la capacità progettuale, organizzativa ed innovativa;
- la certificazione delle competenze degli operatori coinvolti;
- le modalità di qualificazione organizzativa del lavoro.

Gli accordi devono essere stipulati per iscritto, a pena di nullità, e ad essi si applicano, ove non diversamente previsto, le norme del codice civile in materia di obbligazioni e contratti in quanto compatibili.

La stipulazione degli accordi sostitutivi del provvedimento amministrativo di conferimento della titolarità del servizio deve essere preceduta da una determinazione dell'organo competente per l'adozione del provvedimento finale e quindi del soggetto titolare della funzione pubblica (art. 11, comma 4-bis, L. 241/1990 e successive modifiche ed integrazioni).

Le controversie in materia di formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi sono riservate, ex art. 11, comma 5, della L. 241/1990 e s.m.i. alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Il seguente modello procedurale è applicabile in situazioni in cui l'ente pubblico intende avvalorare una rete territoriale di servizi, nella quale gli enti gestori sono chiamati a partecipare, in un'ottica di «rete multilaterale», non solo alle tradizionali attività di gestione e di offerta dei servizi, ma anche alle fasi di pianificazione, organizzazione, gestione e valutazione dei sistemi territoriali integrati di interventi e servizi alla persona.

Attuazione della logica dell'accordo procedimentale è la coprogettazione quale strumento potenzialmente capace di innovare sensibilmente anche le forme di rapporto più consolidate, in quanto il soggetto del terzo settore che si trova ad essere coinvolto nell'attuazione dei progetti viene a operare non più in termini di mero erogatore di servizi, ma assume un ruolo attivo rischiando risorse proprie e soluzioni progettuali.

#### **4.3.1 Co-progettazione**

La co-progettazione ha per oggetto la definizione progettuale d'iniziativa, interventi e attività complesse, tenendo conto delle priorità strategiche evidenziate e condivise dall'ente pubblico, da realizzare in termini di partnership tra quest'ultimo e i soggetti del terzo settore individuati in conformità a una procedura di selezione pubblica. La caratteristica di questa forma di gara, indicata specificatamente nel D.P.C.M. del 2001, è di bandire un'istruttoria pubblica allo scopo di identificare il/i soggetto/i del Terzo Settore che si possa qualificare come partner dell'Ente Pubblico. Al fine di valutare le caratteristiche dei partecipanti alla gara, la loro affidabilità evidenziando la rispondenza all'interesse pubblico rappresentato dall'Ente, viene

richiesto di presentare le proposte progettuali che devono comprendere: una proposta di assetto organizzativo tra l'ente locale e il/i partner progettuale/i nella gestione dei servizi e degli interventi; una proposta organizzativa, caratterizzata da elementi di innovativi, di speri mentalità e di miglioramento della qualità, indicante criteri e modalità di realizzazione nel territorio comunale di una rete integrata e diversificata dei servizi sociali e le modalità operative - gestionali degli interventi e dei servizi oggetto di co-progettazione; gli strumenti di governo, di presidio e di controllo della co-progettazione e della gestione degli interventi e dei servizi.

Il procedimento si articola in più fasi: definizione degli ambiti di intervento; invito a presentare le proposte progettuali; istruttoria pubblica; selezione dei soggetti; co-progettazione tra i soggetti preventivamente selezionati e l'ente locale.

Definiti gli ambiti di intervento, secondo le priorità e gli obiettivi strategici che l'ente locale intende perseguire, preferibilmente individuati sulla base di una dettagliata ed accurata analisi dei bisogni del territorio, vengono formulati gli inviti a presentare proposte progettuali.

L'istruttoria pubblica si svolge in due distinte fasi nella prima vengono selezionati i soggetti con cui sviluppare le attività di co-progettazione e di realizzazione nel territorio comunale di una rete innovativa, integrata e diversificata dei servizi; nella seconda fase invece si avvia l'attività di vera e propria co-progettazione tra i responsabili tecnici del/dei soggetto/i selezionato/i ed i responsabili comunali.

L'istruttoria prende a riferimento il progetto presentato dal soggetto selezionato e procede alla sua discussione critica, alla definizione di variazioni ed integrazioni coerenti con i programmi dell'Amministrazione interessata, anche in relazione alla progettazione sovra comunale dei piani di zona, ed alla definizione degli aspetti esecutivi, tenendo conto in particolare della definizione analitica e di dettaglio degli obiettivi da conseguire; della definizione degli elementi e delle caratteristiche di innovatività, sperimentali e miglioramento della qualità degli interventi e dei servizi co-progettati; della definizione del costo delle diverse prestazioni e dell'individuazione delle prestazioni migliorative e dei relativi costi ed economie.

Sulla progettazione andranno previste adeguate forme di informazione nell'ambito dei tavoli locali.

#### **4.3.2 Cooperative sociali di tipo B**

In merito alle convenzioni dirette, in deroga alle normali procedure, come previsto dall'art. 5, comma 1 della legge 381/1991 si ribadisce che:

- la convenzione può essere stipulata solo con cooperative sociali di tipo B o con consorzi che agiscano per conto di cooperative sociali associate,
- la finalità è quella di creare opportunità lavorative per le persone svantaggiate individuate all'art. 4 della legge 381/1991;
- gli enti pubblici che possono stipulare al convenzione sono anche quelli economici oltre alle società di capitali a partecipazione pubblica;
- l'importo della convenzione, stimato al netto dell'IVA, deve essere inferiore agli importi stabiliti dalle direttive comunitarie in materia di appalti pubblici,
- i servizi convenzionati devono essere diversi da quelli socio-sanitari, assistenziali ed educativi.
- la cooperativa sociale o il consorzio devono essere iscritti all'Albo regionale delle cooperative sociali.

Le convenzioni devono pertanto esplicitare i seguenti aspetti:

- l'oggetto e la durata prevedendo che la stessa possa essere rinnovata;
- i responsabili sia dell'Ente che della cooperative/consorzio che vigileranno sulla corretta attuazione della convenzione stessa, oltre che sulla correttezza degli inserimenti lavorativi delle persone svantaggiate;
- gli obblighi dell'ente in merito ai corrispettivi riconosciuti,
- gli obblighi della cooperativa che dovranno fare riferimento alle caratteristiche professionali del personale impiegato e al rispetto delle norme contrattuali sia per i soci lavoratori, per i dipendenti non soci che per le persone svantaggiate, alla presenza dei soci volontari e alle modalità del loro impiego;
- le modalità di inserimento lavorativo e le relative verifiche e controlli periodici;
- le clausole di risoluzione e la regolamentazione delle controversie.

Per quanto riguarda la procedura di gara ai sensi dell'art. 5, comma 4 della legge 381/1991, vale a dire quando l'importo stimato al netto dell'IVA è pari o superiore all'importo stabilito dalle direttive comunitarie in materia di appalti pubblici, si ribadisce, oltre a quanto sopra riportato in merito ai soggetti contraenti e all'oggetto del bene o servizio da porre in gara che:

- nei bandi di gara di appalto e nei capitolati d'onere è facoltà della amministrazione inserire, fra le condizioni di esecuzione, l'obbligo di eseguire il contratto con l'impiego delle persone svantaggiate di cui all'articolo 4, comma 1, e di adottare specifici programmi di recupero e inserimento lavorativo;
- possono partecipare alla gara non solo le cooperative sociali, ma anche le imprese;
- la verifica della capacità di adempiere agli obblighi sopra indicati non può intervenire nel corso delle procedure di gara e comunque prima dell'aggiudicazione dell'appalto.

Il disciplinare di gara deve espressamente contenere l'indicazione che l'aggiudicazione avverrà con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ovvero sia a favore dell'offerta che avrà ottenuto il punteggio più elevato tra gli elementi qualitativi ed il prezzo, fatta salva l'applicazione integrale del CCNL di riferimento sottoscritto dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, dove la qualità del progetto complessivo dovrà avere un peso (70 punti) maggiore rispetto al prezzo (30 punti).

Nel capitolato speciale d'appalto dovranno essere messi in evidenza oltre all'oggetto, alle condizioni e alle modalità di esecuzione del progetto anche agli obblighi della ditta appaltatrice che in particolare devono consistere:

- nell'ottemperare a tutti gli obblighi verso i propri dipendenti derivanti da disposizioni legislative e regolamenti vigenti in materia di lavoro,
- nell'applicare, nei confronti dei propri dipendenti occupati nelle attività contrattuali, le condizioni normative e retributive non inferiori a quelle risultanti dai contratti collettivi ed integrativi di lavoro, stipulate dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale in riferimento allo specifico servizio svolto, applicabili alla data di stipula del contratto alla categoria e nelle località di svolgimento delle attività, nonché le condizioni risultanti da successive modifiche ed integrazioni;
- nel retribuire il proprio personale in misura non inferiore a quella stabilita dal Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro di categoria, stipulate dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale;

- nel dimostrare l'adempimento di tutte le disposizioni relative alle assicurazioni sociali, derivanti da leggi e contratti collettivi di lavoro, che prevedano il pagamento di contributi da parte del datore di lavoro a favore dei propri dipendenti;

- nel continuare ad applicare i suindicati contratti collettivi anche dopo la loro scadenza e fino alla loro sostituzione, e ad assolvere a tutti i conseguenti oneri compresi quelli concernenti le norme previdenziali, assicurative e similari, aprendo le posizioni contributive presso la sede degli Enti territorialmente competenti.

#### 4.4. Attività di collaborazione all'interno dei piani di zona

Il sistema di welfare locale può essere inteso come un insieme complesso che, nelle specifiche combinazioni fra elementi sociali, economici e culturali, favorisce l'integrazione di individui, gruppi e organizzazioni.

Il nodo è comprendere cosa, da un punto di vista pragmatico e positivo, caratterizza la trasformazione, a livello locale, di «politiche di protezione» in «politiche di attivazione e partecipazione», da modelli di government a forme di governance locale, in cui, insieme, si risolvono i problemi legati ai bisogni della persona e della famiglia, promuovendo così un welfare più orientato alla domanda che all'offerta, più capace di valorizzare le responsabilità, più attento alle sinergie e più vicino alle persone.

La governance del Piano di Zona, quindi, non può ridursi soltanto al dato formale e assembleare, ma deve configurarsi come un metodo di lavoro che discende da una visione sussidiaria e cooperativa del rapporto «tra istituzioni» e «tra istituzioni e società civile».

Con la realizzazione del piano di zona si deve creare, quindi, un sistema di relazioni e di reti capace di esprimere le domande sociali e le risposte adeguate, di attuare interventi dinamici, personalizzati e flessibili: si colloca, infatti, come strumento privilegiato, partendo dai bisogni e quindi dalla domanda, per definire le priorità, programmare una gestione innovativa, flessibile e partecipata di interventi, attraverso una sussidiarietà estesa.

Nell'affrontare, infatti, gli obiettivi di carattere sociale, è auspicabile che gli enti locali si ispirino ai principi di «prossimità» e «condivisione».

La partecipazione dei diversi attori nella governante, nel welfare comunitario, porta a modificare il loro modo di agire, promuovendo in modo tangibile la «cittadinanza attiva»: un processo partecipato alla vita sociale, culturale e politica, inteso come contributo al cambiamento della stessa; la possibilità di interagire in un processo di definizione di bisogni e, infine, di contribuire alla costruzione, decisione, attuazione, modifica e valutazione di attività e programmi.

L'evoluzione del sistema è rappresentata dal network, che permette di mantenere collegati tra loro più sistemi (quello pubblico con il privato sociale, il privato e tutti gli altri attori), in modo che possano scambiare dati e utilizzare risorse comuni.

Regione Lombardia, con l'approvazione della L.R. n. 3/2008 e l'adozione delle Delib.G.R. n. 8/8551 del 2008 e Delib.G.R. n. 8/7797 del 2008, ha ribadito gli strumenti di governo delle Politiche sociali: la redazione dei piani di zona è il risultato di un lungo e articolato processo di elaborazione e di sintesi dei singoli contributi degli attori pubblici e privati.

Con tali provvedimenti quindi la Regione ha rafforzato il ruolo della comunità nelle sue articolazioni, a partire dal Terzo settore, nella definizione degli obiettivi e dei contenuti delle politiche sociali, considerando la comunità in tutte le sue forme aggregative, formali ed informali.

Nel rispetto delle diversità dei ruoli e delle competenze dei diversi attori e al fine di dare una risposta sempre più appropriata e mirata ai bisogni, partendo dall'analisi della domanda, diventano sempre più importanti il funzionamento, oltre che del Tavolo locale di consultazione, dei Tavoli Tecnico Tematici: organismi con funzione di analisi e progettazione tecnica di soluzioni alle problematiche sociali, identificati nelle diverse

aree. Essi assumono, in questo modo, il ruolo di «aggregatori» e di «facilitatori» dei soggetti operanti nelle singole aree di intervento, al fine di contribuire alla costruzione di interventi e opportunità, in risposta ai bisogni sociali.

I tavoli tematici sono costituiti dai rappresentanti delle associazioni designate per le singole aree - minori, disabili, salute mentale, persone in difficoltà e anziani. La partecipazione ai Tavoli è preferibile che sia determinata sulla base di criteri che tengano conto dell'esperienza qualificata e continuativa di tali enti, realizzata sul territorio del Comune.

Considerata inoltre la centralità della famiglia quale soggetto sociale, una particolare attenzione dovrà essere posta al tema della sua partecipazione alla programmazione e attuazione della programmazione, attraverso un sempre maggiore riconoscimento e coinvolgimento delle associazioni di solidarietà familiare.

È auspicabile che i tavoli si riuniscano periodicamente secondo un calendario semestrale di incontri. Va inoltre previsto il confronto con le organizzazioni sindacali territoriali.

Oltre ad un ruolo attivo dei soggetti del Terzo settore nella programmazione locale, con particolare riferimento all'analisi della domanda e all'individuazione di obiettivi e priorità di intervento, assicurata attraverso la partecipazione di tali soggetti alla redazione del piano di zona e all'attiva partecipazione ai diversi Tavoli di confronto, diventa sempre più importante la collaborazione di tali soggetti con la pubblica amministrazione nella realizzazione di interventi mirati e tempestivi per rispondere ai bisogni locali della persona, della famiglia e della comunità. L'accordo di programma, quale strumento tecnico-giuridico che dà attuazione al Piano di zona, diventa quindi lo strumento regolatore di tutti i rapporti di collaborazione tra Comuni, le Province e soggetti del terzo settore, andando anche in deroga agli istituti sopra regolamentati.

Diventa quindi rilevante, allegando o demandando ad atti successivi (accordi, convenzioni o protocolli operativi), regolamentare, all'interno dell'accordi di programma, le diverse forme di collaborazione con i soggetti del Terzo settore ed in particolare forme che riguardano:

- la coprogettazione;
- la sperimentazione di nuovi servizi, prevedendo anche la partecipazione economica di tali soggetti;
- la sperimentazione di nuove modalità gestionali;
- la partecipazione alla offerta formativa proposta dalle province.

#### **5. Comunicazione all'osservatorio dei contratti pubblici**

In osservanza dei principi fondamentali di trasparenza, correttezza, parità di trattamento di matrice comunitaria, la Comunicazione all'Osservatorio dei contratti pubblici, prevista dal parere dell'Autorità sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture del 21 luglio 2010, deve essere effettuata sempre nel caso di convenzioni superiori alla soglia dei 150.000 euro.

#### **6. Ricognizione degli adempimenti per l'iscrizione al registri**

La Regione cura la tenuta dei seguenti registri, previsti dalla normativa nazionale e regionale, in particolare:

- il Registro Generale Regionale del Volontariato - sezione regionale;
- il Registro regionale delle Associazioni senza scopo di lucro;
- l'Albo delle Associazioni di solidarietà familiare, previsto da specifica normativa della Regione Lombardia ai fini della erogazioni di contributi finalizzati a specifici progetti
- l'elenco centri di aiuto alla vita (CAV)

Le Province curano, su delega della Regione, la tenuta:

- delle sezioni provinciali del Registro Generale Regionale del Volontariato;
- i registri regionali delle Associazioni senza scopo di lucro
- delle ripartizioni provinciali dell'Albo regionale delle cooperative sociali.

A queste attività consolidate si affianca una nuova iniziativa di tipo sperimentale finalizzata alla ricognizione delle associazioni giovanili presenti sul territorio lombardo, con la finalità di favorire l'emersione di tali realtà e il potenziamento dello stesso, garantendo al contempo lo sviluppo di un sistema di qualità.

Esistono, inoltre Albi a livello locale (Comune), istituiti dalle singole amministrazioni locali, per il censimento delle Organizzazioni/ Associazioni operanti nel proprio territorio ai fini della eventuale stipula di convenzioni e/o della erogazioni di contributi finanziari.

Le Organizzazioni di Volontariato e le Associazioni, iscritte ai Registri Regionali Volontariato/associazionismo devono:

- produrre ogni anno (entro il 30 maggio le prime; entro il 30 giugno le seconde) la scheda per il mantenimento dei requisiti di iscrizione, diversificata a seconda che trattasi di Organizzazione di Volontariato o di Associazione;
- produrre annualmente la scheda per il mantenimento dei requisiti per l'iscrizione all'Albo delle Associazioni di Solidarietà familiare (se una Associazione/Organizzazione è iscritta sia nel Registro Regionale o Provinciale delle Associazioni che nell'Albo regionale delle Associazioni di Solidarietà familiare deve produrre ogni anno due tipi diversi di scheda con medesimi dati o quasi, anche quando il titolare dell'Albo/Registro coincide con l'Ente Regione) e all'elenco dei CAV.
- produrre ogni anno, al Comune di riferimento, autocertificazione o apposita comunicazione per il mantenimento dei requisiti di iscrizione nell'Albo (alcuni dati sono gli stessi di quelli rilevati da Regione/Province, Comuni e ISTAT, Agenzia Entrate)
- comunicare all'Agenzia delle Entrate, tramite la compilazione del modello EAS, dati economici e di attività (molti dati sono gli stessi o una variazione di quelli rilevati da Regione/Province, Comuni e ISTAT)

L'ISTAT, inoltre, periodicamente effettua la rilevazione dei dati relativi ai soggetti del Terzo Settore (ivi compreso quindi le Organizzazioni di Volontariato e le Associazioni iscritte nei registri) attraverso la rilevazione di dati (molti dati sono gli stessi o una variazione di quelli rilevati da Regione/Province, Comuni, Agenzia Entrate).

La Regione Lombardia, al fine di semplificare e ridurre gli oneri informativi a carico dei soggetti del Terzo Settore, ha proceduto, già lo scorso anno, alla revisione dei flussi informativi che le Organizzazioni di Volontariato, le Associazioni senza scopo di lucro, le Associazioni di Promozione sociale e le Associazioni di solidarietà familiare, sono tenuti a fornire annualmente a Regione e Province, e precisamente:

- Modello unico di relazione annuale sull'attività delle organizzazioni di volontariato iscritte nel registro generale regionale del volontariato, da presentare a Regione o Province
- Scheda per il mantenimento annuale dei requisiti di iscrizione nei registri provinciali e regionale e per attività di rilevazione statistica delle associazioni, da presentare a Regione o Province
- Documentazione da presentare annualmente dalle Associazioni di solidarietà familiare da presentare a Regione

- Documentazione da presentare annualmente alla Regione dai CAV

Inoltre Regione Lombardia, nella logica di questo provvedimento procede alle seguenti azioni di semplificazione:

- accorpamento delle scadenze dei quattro sopracitati adempimenti, prevedendo il 30 giugno di ogni anno quale termine per la trasmissione delle suddette schede;
- riduzione degli adempimenti delle Associazioni di solidarietà familiare e dei CAV ad una rilevazione unica, eventualmente integrata;
- distinzione nelle schede dei dati obbligatori dai dati facoltativi, sostituendo la richiesta dei dati obbligatori con una mera autocertificazione del mantenimento dei requisiti di legge;
- semplificazione della richiesta dei dati riguardanti le attività svolte;
- introduzione della compilazione online delle schede al fine di:
  - agevolare i soggetti del non profit nelle operazioni di compilazione;
  - ridurre il cartaceo;
  - evitare duplicazioni di documentazione nella trasmissione a destinatari diversi;
  - contestualizzare e sincronizzare l'aggiornamento dei registri informatici da parte di Regione e Province;
- estensione della gestione informatizzata dei Registri anche nelle fasi di richiesta di iscrizione e di cancellazione.

Per quanto riguarda le Cooperative sociali, in Lombardia, in attuazione delle disposizioni previste dalla legge n. 381/1991, è attivo dal 1993 l'Albo regionale delle cooperative sociali; l'iscrizione all'albo permette alle cooperative sociali, di accedere ai benefici economici previsti dalla Regione Lombardia; inoltre per le cooperative sociali di inserimento lavorativo di persone svantaggiate (cooperative di tipo B), l'iscrizione permette di stipulare convenzioni con gli enti pubblici, in deroga alla normali procedure per la assegnazione di servizi.

L'Albo regionale delle cooperative sociali è suddiviso in tre sezioni che identificano la tipologia delle cooperative relativamente alle attività e ai servizi svolti:

- Sezione A, nella quale sono iscritte le cooperative sociali che gestiscono servizi socio-sanitari, socio-assistenziali ed educativi, in particolare nei settori assistenza sociale, assistenza sanitaria, assistenza socio-sanitaria, educazione, istruzione e turismo sociale, formazione extra scolastica finalizzata alla prevenzione della dispersione scolastica ed al successo scolastico formativo;
- Sezione B, nella quale sono iscritte le cooperative sociali che svolgono attività diverse - agricole, industriali, artigianali, commerciali o di servizi - finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate di cui all'art. 4 della L. 381/1991;
- Sezione C, nella quale sono iscritti i consorzi di cui all'articolo 8 della legge n. 381/1991.

Le cooperative che svolgono attività sia di "tipo A" che di "tipo B" possono chiedere l'iscrizione sia nella sezione A che nella sezione B qualora:

- Il collegamento funzionale tra le attività di cui alla lettera a) e alla lettera b) dell'art. 1 della legge 381/1991 e dell'art 4, comma 1, del regolamento sia chiaramente indicato nello statuto sociale;

- L'organizzazione amministrativa, gestionale ed economica sia tale da consentire la netta separazione delle gestioni delle attività esercitate.

Dal 2007 le domande di iscrizione all'Albo sono presentate dalle cooperative attraverso il sistema informativo appositamente predisposto, facilitando e semplificando il compito delle cooperative stesse; infatti alcune informazioni, in particolare quelle anagrafiche e quelle relative all'iscrizione all'albo nazionale, sono attinte direttamente dal sistema informativo del Registro delle imprese presso la Camera di Commercio.

Al fine di mantenere l'iscrizione all'Albo, le cooperative sociali iscritte, attraverso il sistema informativo, hanno l'obbligo di comunicare alla Provincia competente:

- dal 1° giugno al 31 luglio di ogni anno successivo a quello di iscrizione, le informazioni previste dal sistema informativo riguardo alla situazione della cooperativa sociale, dalle quali risulti la permanenza dei requisiti previsti per l'iscrizione;

- entro 30 giorni, l'eventuale venir meno delle condizioni di cui alla legge n. 381/1991;

- entro 10 giorni, l'eventuale messa in liquidazione e lo scioglimento della società.

Le cooperative sociali, se richiesto, hanno l'obbligo di mettere a disposizione della Provincia la documentazione analitica, per l'anno di riferimento, relativa alla compagine sociale, al bilancio, agli occupati.

## **7. Disposizioni alle aziende sanitarie e alle province per l'esercizio dell'attività di vigilanza e controllo nei confronti degli enti del terzo settore**

Il controllo e la vigilanza sugli enti non profit è esercitata direttamente dalla Regione, dalle Aziende Sanitarie, dalle Province e dai Comuni, a secondo della normativa di settore e della tipologia di rapporto dell'ente con la Pubblica Amministrazione.

In base alla tipologia di Ente si richiamano le seguenti leggi di settore e le delibere di Giunta Regionale che disciplinano le modalità di esercizio dell'attività di vigilanza e controllo:

### **7.1. Organizzazioni di volontariato, Associazioni e Associazioni di Promozione sociale**

La Regione e le Province, ai sensi dell'articolo 11, comma 1, lettera p) della legge regionale n. 3/2008 e del capo II e III e della L.R. n. 1/2008 "Testo unico delle leggi regionali in materia di volontariato, cooperazione sociale, associazionismo e società di mutuo soccorso", curano la tenuta delle sezioni regionale e provinciali del registro generale regionale delle organizzazioni di volontariato e del registro regionale e dei registri provinciali delle associazioni senza scopo di lucro e ne verificano il permanere dei requisiti da parte di tali enti, tenuti rispettivamente alla trasmissione della seguente documentazione:

- Organizzazione di volontariato, entro il 30 maggio di ciascun anno, della "relazione annuale sull'attività delle organizzazioni di volontariato iscritte nel registro generale regionale del volontariato.

- Associazioni senza scopo di lucro e associazioni di promozione sociale, entro il 30 giugno di ciascun anno, della "Scheda per il mantenimento annuale dei requisiti di iscrizione nei registri provinciali e nel registro regionale e per attività di rilevazione statistica delle associazioni senza fine di lucro e associazioni di promozione sociale (APS)"

Le amministrazioni regionali e provinciali, nell'esercizio delle funzioni attribuite dalla legge eseguono controlli di tipo formale e cartaceo, finalizzate ad accertare il possesso dei requisiti per l'iscrizione e per il mantenimento dell'iscrizione nei registri medesimi.

La legge prevede comunque la possibilità di avvalersi della vigilanza delle Aziende Sanitarie Locali, competenti per territorio limitatamente agli enti che operano in ambito sociale e socio-sanitario. La previsione della funzione di vigilanza in capo alle AsI non si sostituisce all'attività amministrativa in capo alla Regione e alle Province, ma si attiva tutte le volte che alle amministrazioni competenti arrivano segnalazioni o esposti riguardanti i soggetti iscritti e nei casi in cui sia necessario accertare l'effettivo svolgimento delle attività previste negli statuti e negli atti costitutivi degli enti in oggetto;

La L.R. n. 1/2008 prevede, inoltre, ai fini dell'iscrizione delle Organizzazioni di Volontariato al Registro, l'obbligo da parte del Comune, nel cui territorio l'organizzazione ha la sede amministrativa od operativa, di esercitare un controllo per attestare l'esistenza e l'operatività della organizzazione medesima.

## **7.2. Associazioni di solidarietà familiari**

La Regione, ai sensi del capo VI della L.R. n. 1/2008, cura e aggiorna la tenuta del registro delle Associazioni familiari.

Il controllo è un controllo di tipo formale e cartaceo di verifica dei requisiti, previsti dalle leggi di settore, da parte degli uffici competenti.

Tali associazioni per il mantenimento dei requisiti di iscrizione sono tenute a presentare entro il 31 maggio di ogni anno rendiconto economico finanziario; la relazione sull'attività svolta nell'anno precedente e la dichiarazione relativa al mantenimento dei requisiti.

La legge prevede la possibilità di avvalersi della vigilanza delle Aziende Sanitarie Locali, competenti per territorio, laddove pervenissero alle amministrazioni competenti segnalazioni o esposti riguardanti i soggetti iscritti nell'apposito registro e nei casi in cui sia necessario accertare l'effettivo svolgimento delle attività previste negli statuti e negli atti costitutivi degli enti in oggetto, con particolare riferimento all'attività progettuale finanziata dalla Regione.

Le AsI, qualora verificchino irregolarità nella esecuzione dei progetti finanziati, durante i sopralluoghi, fissano un termine non superiore a 30 giorni entro il quale gli enti devono regolarizzare la loro attività e se gli enti non procedono ad adeguarsi alle prescrizioni impartite, sentita la Regione, procedono alla revoca del contributo.

## **7.3. Le Fondazioni e le Associazioni riconosciute**

La Regione, ai sensi del Reg. reg. n. 2/2001, in attuazione dell'articolo 7 del D.P.R. n. 361/2000, ha istituito il registro regionale informatico delle persone giuridiche private, definendone il contenuto, le modalità di iscrizione e di gestione. In particolare la Regione provvede al riconoscimento della personalità giuridica di associazioni, fondazioni e di altre istituzioni di carattere privato, mediante l'iscrizione delle stesse nel registro in argomento, nonché all'approvazione delle modifiche dell'atto costitutivo e dello statuto.

Ai sensi dell'articolo 4, comma 33 della L.R. n. 1/2000, le Aziende Sanitarie Locali esercitano le funzioni amministrative di vigilanza e controllo previste dagli articoli 23 e 25 del codice civile sulle persone giuridiche di diritto privato di cui al libro primo, titolo secondo, che operano in ambito sociosanitario e sociale. Tale funzione è esercitata dalle Province per gli enti che operano negli altri ambiti (educativo, ambientale, culturale; ecc).

Per le persone giuridiche il cui ambito di operatività è sovraprovinciale, le funzioni amministrative di vigilanza e controllo sono esercitate dall'AsI in cui l'ente ha la sede legale.

Le Asl:

- informano la regione dell'avvio delle procedure di controllo e vigilanza, cui possa conseguire una eventuale attività diretta della regione in riferimento alla gestione del registro delle persone giuridiche private;
- trasmettono con cadenza periodica trimestrale una relazione sull'attività di vigilanza e controllo posta in essere, evidenziando le difficoltà operative riscontrate.

#### **7.4. Le Cooperative sociali**

Le province gestiscono le ripartizioni provinciali dell'albo regionale delle cooperative sociali e verificano i requisiti per l'iscrizione, il mantenimento o la cancellazione dall'albo.

Le Province svolgono annualmente, sulla base delle linee guida regionali, attività di controllo - mirate o effettuate su base campionaria - per verificare l'effettivo possesso dei requisiti per il mantenimento dell'iscrizione all'Albo da parte delle cooperative sociali iscritte.

Il controllo si svolge su un campione casuale di cooperative iscritte all'Albo, che ne comprenda almeno il 10% anche mediante ispezioni in loco della relativa documentazione.

Le Province trasmettono gli esiti della verifica e degli accertamenti effettuati alla Regione e, se del caso, alle autorità competenti.

#### **8. Organismo tecnico di monitoraggio e valutazione delle collaborazioni**

La necessità di legittimare i fondi pubblici per sostenere ed incentivare le partnership pubblico privati non profit richiede criteri razionali e dati adeguati sulla loro efficacia e convenienza economica. La valutazione ad hoc o addirittura sistematica dei servizi è diventata quindi un elemento essenziale nell'ambito di una politica basata sull'evidenza scientifica.

In tale contesto e in relazione all'esigenza di promuovere la semplificazione dei rapporti tra pubbliche amministrazioni e terzo settore per sostenere iniziative capaci di produrre un reale miglioramento nella qualità dei servizi ed un migliore utilizzo delle risorse pubbliche disponibili viene istituito un Organismo Tecnico, altamente qualificato, con caratteristiche di terzietà, indipendenza e autorevolezza, al fine di verificare, monitorare e valutare le collaborazioni avviate.

L'Organismo Tecnico promuove e accompagna percorsi sperimentali di valutazione dell'efficacia dei risultati conseguiti.

La valutazione, in particolare, dovrà tener conto dell'impatto e dei risultati che le sperimentazioni avranno in ambito locale o regionale, in termini di risposte ai bisogni della persona e della famiglia e di innovazione delle tecniche e dei modelli gestionali adottati.

A seguito di tale valutazione, l'Organismo, mediante una relazione da inviare alla Direzione Generale competente per materia, individuerà le collaborazioni meritevoli di essere tradotte in nuovi modelli gestionali e unità di offerta da proporre su tutto il territorio lombardo.

Con successivi provvedimenti del Direttore Generale competente per materia verrà disciplinata:

- la composizione, il cui numero non deve essere superiore a 5 membri, di cui tre esterni appartenenti al mondo delle università e del terzo settore e uno nominato dall'ANCI;
- il funzionamento;

- le modalità di restituzione ai tavoli di consultazione regionale istituiti ai sensi della L.R. n. 3/2008 dei risultati e delle valutazioni dell'Organismo tecnico.

Il funzionamento dell'Organismo non comporta oneri aggiuntivi per la Regione.