



UNIONE EUROPEA
Fondo Sociale Europeo

PON
INCLUSIONE

M



MINISTERO del LAVORO
e delle POLITICHE SOCIALI

Le forme e gli strumenti di partenariato pubblico-privato nella Riforma del Terzo settore



La co-programmazione e la co-progettazione delle attività di accoglienza

15 settembre 2022

Luciano Gallo

*Referente di ANCI Emilia-Romagna
per contratti pubblici e innovazione sociale,
diritto del Terzo settore*



CITTALIA
fondazione **anci**



IFEL
Fondazione ANCI



Premessa

- il **TEMA**: il **rapporto** fra **disciplina** di **settore** in materia di **accoglienza** e il **CTS**;
- il **METODO**: lavorare sulla base dei principi in materia di «**sistema delle fonti**»;
- **POSTILLA**: il **diritto** del **TS** è oramai «**diritto vivente**» (sentenze **Corte costituzionale** nn. **131/2020**, **255/2020** e **72/2022**, parere **CdS** n. **802/2022**, **Linee guida ANAC** n. 17).



L'accoglienza nel CTS

Occorre muovere dall'inserimento della attività di «**accoglienza umanitaria ed integrazione sociale dei migranti**» (**lettera r**) fra le «**attività di interesse generale**» elencate dall'art. **5** del **CTS**.

Questo comporta varie conseguenze, in primo luogo la necessità di «**coordinamento**» fra le discipline, direttamente ed indirettamente, applicabili agli enti locali, singoli e associati.

Lo faremo utilizzando il **principio** di «**specialità**»



Il sistema delle fonti

L'**affidamento** da parte degli enti locali, singoli e associati, dell'attività di accoglienza interessa alcune **discipline** di **riferimento**:

- a) **normativa** di **settore** (**DM 18 novembre 2019**) (in avanti **DM «SAI»**);
- b) **disciplina generale** sul **procedimento amministrativo** (**legge 241 / 1990**);
- c) **disciplina generale** in materia di **contratti pubblici** (**d. lgs. 50 / 2016**);
- d) **disciplina** di **settore** in materia di **ETS** (**d. lgs. 117 / 2017 - CTS**).

In disparte altre discipline, generali e di settore, applicabili.



Il sistema delle fonti

La risposta alla nostra domanda (di coordinamento) la troviamo proprio nel **CTS** e, più precisamente, nell'art. **55, primo comma, CTS**, che enuncia i «**principi comuni**» da applicare nelle diverse forme di relazione collaborativa fra PA ed ETS.

Ebbene, l'art. **55, primo comma, CTS** richiama:

- ✓ i **principi** della **legge 241/1990**;
- ✓ il principio di **autonomia** e **organizzativa**;
- ✓ la **disciplina particolare** dei procedimenti previsti e disciplinati da **leggi** di **settore** (dunque, **DM SAI**).



L'accoglienza attraverso rapporti collaborativi

Come approfondito nei precedenti webinar, laddove gli **enti locali** intendano attivare **rapporti collaborativi**, ai sensi del **CTS**, possono contare su una **filiera** di attività fra loro eterogenee, ma correlate:

- i) **co-programmazione;**
- ii) **co-progettazione**, anche nella forma dell'**accreditamento;**
- iii) **rendicontazione e controlli;**
- iv) **VIS.**

La **normativa di riferimento: CTS, LG (DM 72/2021), LG ANAC n. 17, legislazione regionale e regolamentazione** (ove esistenti), nonché **Avvisi**.



L'accoglienza coordinando DM SAI e CTS

Nessun problema ad attivare, anche su iniziativa degli ETS, procedimenti di **co-programmazione** ai sensi del **CTS**, dal momento che il **DM SAI** non prevede disposizioni che «interferiscono» sul tema.

Più articolato è il ragionamento sulla **co-progettazione**, atteso che occorre **coordinare** gli articoli **2)** e **3** del **DM SAI** con l'art. **55 CTS**.

I conclusioni: (analogamente agli appalti) si generano **due rapporti giuridici**:

- a) **MINISTERO – ENTI LOCALI**;
- b) **ENTI LOCALI – ENTI ATTUATORI**.



L'accoglienza coordinando DM SAI e CTS

In ragione di tale nesso, occorre tener conto dei «**limiti esterni**» alla **co-progettabilità** delle attività, derivanti dal **DM SAI** e, nello specifico, dalle relative **Linee Guida (LG)**:

- ✓ art. **3 (obiettivi)**;
- ✓ art. **4 (servizi minimi obbligatori)**;
- ✓ art. **5 (durata dei progetti)**;
- ✓ art. **7 (ammissibilità domanda)**;
- ✓ art. **8 (prosecuzione)**;
- ✓ art. **11 (capacità dei servizi di accoglienza)**;
- ✓ art. **12 (piano finanziario preventivo)**;
- ✓ art. **13 (criteri di valutazione)**



L'accoglienza coordinando DM SAI e CTS

Ancora dalle **Linee Guida (LG)** al **DM SAI**:

- ✓ art. **19** (requisiti delle strutture);
- ✓ art. **33** (responsabile di progetto);
- ✓ art. **34** (servizi minimi da garantire);
- ✓ art. **35** (servizi minimi da garantire ai MNSA);
- ✓ art. **36** (equipe multidisciplinare);
- ✓ art. **38** (durata accoglienza);
- ✓ art. **39** (proroga accoglienza).

II conclusione: il progetto da co-progettare deve rispettare i limiti del DM SAI.



L'accoglienza coordinando DM SAI e CTS

Possiamo passare alle **PROCEDURE**. La **norma** di riferimento è l'art. **10** delle **LG** al **DM SAI** » *l'ente locale può avvalersi di uno o più enti attuatori*».

III conclusione: gli enti locali sono chiamati a fare una **prima scelta**: fra **gestione diretta** e **gestione indiretta**. Laddove scelgano la modalità «indiretta» devono ulteriormente scegliere fra le seguenti:

- i) modalità «**in house providing**» (ad es. SdS, Consorzi, Aziende speciali, altro);
- ii) **esternalizzazione** mediante **appalti** e **concessioni**;
- iii) attivazione di **rapporti collaborativi** con **ETS**.



La scelta degli enti attuatori

La **scelta** del **modello** di **gestione** comporta l'applicazione della **disciplina** di **referimento** ed il possesso dei **requisiti** previsti dalla **disciplina** di **settore** (**DM SAI**):

- ✓ **enti strumentali** (rispetto disciplina di riferimento);
- ✓ **enti attuatori** = **OE**: applicazione **CCP** e coordinamento disciplina sui **requisiti** (art. **11 LG DM SAI** e artt. **80, 83 e 143 CCP**);
- ✓ **enti attuatori** = **ETS**: applicazione **diritto** speciale del **TS** e **DM SAI**.

Il **RUNTS** ed i **requisiti** di partecipazione.



La scelta delle modalità di gestione

VI conclusione: la scelta della modalità di gestione non è neutra, dal momento che determina un impatto almeno sui seguenti profili:

- a) **procedura** attivabile e relativa disciplina;
- b) **requisiti** dei partecipanti;
- c) contenuto del **piano finanziario preventivo**.



La co-progettazione di attività di accoglienza

Le **LG DM 72/2021** chiariscono che sono **due** le modalità per l'attivazione di un procedimento di co-progettazione:

- a) **iniziativa d'ufficio** (prima o dopo ammissione a finanziamento);
- b) **iniziativa di parte**.

Gli **atti** ritenuti essenziali sono i seguenti:

- i) **AVVISO**:
- ii) **ALLEGATI** (documento progettuale o proposta progettuale, piano finanziario preventivo, schema di convenzione, modello di domanda, Manuale operativo e di rendicontazione, ai sensi del DM SAI).



La co-progettazione ad iniziativa d'ufficio

Dal **coordinamento** fra **CTS** e **DM SAI** occorre avere particolare cura su alcuni profili:

- ✓ **conformità** dell'**AVVISO** in particolare all'art. **7**, c. **4**, **LG** al **DM SAI**;
- ✓ coerenza dei **criteri** di **valutazione** previsti nell'AVVISO con i criteri di valutazione dell'art. **13 LG** al **DM SAI**;
- ✓ facoltà di inserimento della **VIS** (**legge 106/2016** e **DM 23 luglio 2019**);
- ✓ coerenza fra il quadro economico e il **regime fiscale** dell'intervento;
- ✓ NO all'inserimento di strumenti disciplinati dal **CCP** (ad es. proroga, rinnovo, quinto d'obbligo, avvalimento);
- ✓ possibile previsione, a date condizioni, di clausole per la revisione e la **modifica** delle **convenzioni** (anche in applicazione del codice civile).



La co-progettazione ad iniziativa di parte

Ferme restando le previsioni delle **eventuali fonti legislative e regolamentari**, in ogni caso le **proposte** degli **ETS**, singoli e associati, dovranno tener conto di alcuni profili:

- ✓ possesso dei **requisiti** come ente attuatore (art. **10 LG** a **DM SAI** e **CTS**);
- ✓ **conformità** della **proposta** progettuale al **DM SAI** e alle relative **LG**;
- ✓ disponibilità di **strutture** in possesso dei relativi **requisiti (LG al DM SAI)**.

Una **domanda**: *la proposta deve necessariamente essere conforme agli atti di indirizzo degli enti locali di riferimento?*



La co-progettazione: le fasi della procedura

Quale che sia la modalità prescelta, la **procedura** si snoda nelle tradizionali **fasi**:

- a) pubblicazione **AVVISO**;
- b) eventuale **soccorso istruttorio**;
- c) **valutazione** delle proposte;
- d) stipula delle **convenzioni**;
- e) avvio delle **attività**;
- f) **conclusione** delle attività.

Quando fare i «**tavoli**» **di co-progettazione**. La previsione di **clausole** di **differimento** dell'**efficacia** delle **convenzioni**.



Monitoraggio, rendicontazione e controlli

Il tema del **monitoraggio**, della **rendicontazione** e dei **controlli** è significativamente contemplato nel sistema delle fonti di nostro interesse:

- ✓ artt. **5** e **6** del **DM SAI**;
- ✓ artt. **31**, **33**, **42** e **43** delle **LG** al **DM SAI**;
- ✓ apposito **Manuale** di **rendicontazione**;
- ✓ artt. **92** e **93** **CTS**.

Le conseguenze dell'inserimento della **VIS** sul **regime rendicontativo**.

La possibile previsione di **criteri premiali** relativi a sistemi di **auto-valutazione** e di **auto-controllo**. La centralità della figura del **revisore indipendente**.



Lo jus poenitendi ed il regime dell'autotutela

Sia la **disciplina** di settore sull'**accoglienza**, che quella sul **TS** richiamano la **legge 241 / 1990**; da qui un intero **Capo (VII)** delle **LG** al **DM SAI** sul regime di **autotutela**:

- art. **45** (**decadenza dal finanziamento**);
- art. **46** (**revoca del finanziamento**);
- art. **47** (**irregolarità sanabili e diffida ad adempiere**).

VII conclusione: necessità di coordinare le clausole delle convenzioni fra enti locali ed enti attuatori con gli obblighi e gli oneri in capo agli enti locali, derivanti dall'ammissione a finanziamento, e, in caso di irregolarità non sanabili, con il regime sanzionatorio previsto dalle LG allegate al DM.



UNIONE EUROPEA
Fondo Sociale Europeo

PON
INCLUSIONE



MINISTERO del LAVORO
e delle POLITICHE SOCIALI

Iniziativa finanziata nell'ambito del PON INCLUSIONE con il contributo del Fondo Sociale Europeo 2014-2020

**Grazie di cuore
per la vostra
attenzione.**

Luciano Gallo



CITTALIA
fondazione **anci**



iFEL
Fondazione ANCI