

# Linee guida dell'Ambito Territoriale Sociale del Corsichese per le convenzioni ex art.56 del Codice del Terzo Settore con OdV e APS

Versione per la definitiva approvazione dall'Assemblea dei Sindaci del 11 aprile 2024

## 1. Scopo del Documento

Il presente documento contiene le linee guida relative alla stipula di convenzioni con Organizzazioni di Volontariato (OdV) e Associazioni di Promozione Sociale (APS) intraprese dall'Ambito Territoriale Sociale del Corsichese (nel seguito ATSC) ai sensi dell'articolo 56 del Decreto Legislativo 3 luglio 2017, numero 117, noto come Codice del Terzo Settore (nel seguito CTS).

## 2. Ambito di riferimento delle convenzioni ex art.56

L'ATSC esercita le proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nel settore di attività di interesse generale avente ad oggetto interventi, servizi e prestazioni sociali (articolo 5 comma 1 lettera a) del CTS) attraverso lo strumento del Piano Sociale di Zona (o Piano di Zona, nel seguito PdZ), di cui all'articolo 19 della Legge 8 novembre 2022 numero 328, di durata triennale e approvato tramite specifico Accordo di Programma.

L'ATSC assicura il coinvolgimento degli ETS, sia *ex-ante* periodicamente ogni tre anni, nella fase di definizione degli obiettivi triennali del PdZ, sia *in itinere* continuativamente nella fase di monitoraggio dell'attuazione del PdZ stesso, ricorrendo all'istituto della co-programmazione (articolo 55, commi 1 e 2 del CTS). In attuazione della programmazione triennale, per l'attuazione di specifici progetti di servizio o di intervento, l'ATSC ricorre all'istituto della co-progettazione come strumento ordinario di esercizio dell'azione amministrativa e alla stipula di convenzioni ex art.56 del CTS con Organizzazioni di Volontariato e Associazioni di Promozione Sociale. Nello specifico, queste ultime non si basano sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata, quanto invece sul raggiungimento di una finalità sociale comune e sul perseguimento degli obiettivi di solidarietà ed efficienza di bilancio.

## 3. Finalità e oggetto delle convenzioni ex art.56

In attuazione della programmazione triennale sopra richiamata, per l'attuazione di specifici servizi e interventi, l'ATSC ricorre alla stipula di convenzioni ex art.56 del Codice del Terzo Settore. Suddette convenzioni costituiscono una delle forme tipiche nelle quali alcuni ETS – Organizzazioni di Volontariato (OdV) ed Associazioni di Promozione Sociale (APS) – possono concludere accordi di collaborazione con le PP.AA. Tale collaborazione non si basa sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata, forma tipica dei contratti d'appalto, quanto invece sul raggiungimento di una finalità sociale comune e sul perseguimento degli obiettivi di solidarietà ed efficienza di bilancio<sup>1</sup>. Le convenzioni, infatti, devono essere finalizzate allo svolgimento in favore di terzi (quindi, non degli associati) di attività o servizi sociali di interesse generale, a condizione che tali convenzioni si rivelino più favorevoli rispetto al ricorso al mercato.

In via generale, questi specifici accordi sono riconducibili alla matrice dell'art. 11 della legge n. 241 del 1990, e rispondono alla ratio di sottrarre alcuni soggetti, in possesso di una determinata qualifica del Terzo settore,

---

<sup>1</sup> Linee guida sul rapporto tra Pubbliche Amministrazioni ed Enti del Terzo Settore negli artt. 55-57 del D.Lgs. n.117/2017 (Codice del terzo Settore)

alla disciplina dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50 del 2016 e successivo d.lgs. n. 36 del 2023), stabilendo un regime speciale di rapporto con la P.A. in virtù della particolare *meritevolezza* del loro agire.

L'art. 56 del CTS limita la possibilità alla P.A. di concludere convenzioni solamente con ODV e APS, le quali hanno un'impronta di tipo solidaristico più marcata rispetto agli altri ETS. Infatti, si tratta di enti che si avvalgono prevalentemente dell'attività dei propri associati-volontari e nei quali il ricorso a lavoratori dipendenti, autonomi o di altro tipo è ammesso solo entro limiti specifici.<sup>2</sup>

Come precedentemente indicato, le convenzioni devono essere finalizzate allo svolgimento in favore di terzi, di attività o servizi sociali di interesse generale, a condizione che tali convenzioni si rivelino più favorevoli rispetto al ricorso al mercato. Si tratta di un ambito più ristretto rispetto a quanto previsto dall'art.5 del CTS, che enuncia le attività di interesse generale degli ETS, le quali possono essere oggetto dei percorsi di coprogrammazione e coprogettazione. È da interpretare sia alla luce del diritto interno (legge 328/2000 e leggi regionali che hanno disciplinato la materia), sia nella prospettiva tracciata dall'Unione Europea<sup>3</sup>. Quest'ultima fornisce una definizione chiara di servizi sociali di interesse generale:

- Servizi il cui regime sia determinato interamente dalla legge al fine di garantire la protezione dai rischi della vita;
- Servizi indispensabili, da assicurare, anche qualora il mercato non sia disponibile ad assicurarli;
- Servizi in cui è presente un meccanismo solidaristico, che può prevedere una alterazione fra prestazione e contropartita, fino ad arrivare alla piena gratuità per il fruitore.

Questi servizi, che svolgono un ruolo preventivo e di coesione sociale, forniscono un aiuto personalizzato per facilitare l'inclusione nella società e garantire il godimento dei diritti fondamentali. Essi comprendono, in primo luogo, l'assistenza ai cittadini con difficoltà personali o che si trovano in momenti di crisi (ad esempio indebitamento, disoccupazione, tossicodipendenza, disgregazione del nucleo familiare). In secondo luogo, comprendono attività miranti a garantire che gli interessati possano essere completamente reinseriti nella società (riqualificazione e formazione linguistica per gli immigrati) e in particolare nel mercato del lavoro (formazione e reinserimento professionale). Questi servizi completano e sostengono il ruolo delle famiglie nelle cure destinate in particolare ai giovanissimi e agli anziani. In terzo luogo, rientrano nell'ambito di questi servizi le attività che favoriscono l'integrazione delle persone con esigenze a lungo termine a motivo di una disabilità o di un problema sanitario. Infine, in quarto luogo, sono compresi anche gli alloggi popolari, che permettono alle persone socialmente svantaggiate o meno avvantaggiate di ottenere un alloggio<sup>4</sup>.

## 4. Fasi per la stipula delle convenzioni ex art.56

### Indizione del procedimento per la stipula di convenzione (Avviso)

La proposta per la stipula di una convenzione ex art.56 per l'ATSC viene, è presentata all'Assemblea dei Sindaci direttamente dal Coordinatore del Piano di Zona e Responsabile dell'Ufficio di Piano<sup>5</sup>.

Nella proposta sono chiaramente indicati i seguenti elementi:

- L'attività o il servizio sociale di interesse generale,
- le attività rimesse alla cura del partenariato del privato sociale,
- le risorse messe a disposizione da altri Enti Pubblici,

---

<sup>2</sup> Cfr art.33 per le ODV e art.36 per le APS, Codice del Terzo Settore

<sup>3</sup> COM-2006, 117, Attuazione del programma di Lisbona: i servizi sociali d'interesse generale nell'Unione

<sup>4</sup> DM 72/2021

<sup>5</sup> Come definito dal Protocollo di Funzionamento dell'Ufficio di Piano dell'ATCS

- le risorse richieste all'ATSC.

Se la proposta viene approvata dall'Assemblea dei Sindaci, il procedimento amministrativo viene avviato dal Comune Capofila dell'Ambito Territoriale Sociale. Il Responsabile Unico del Procedimento<sup>6</sup> viene individuato nella figura del Coordinatore del Piano di Zona e Responsabile dell'Ufficio di Piano.

Viene pubblicato un avviso di manifestazione di interesse rivolto alle ODV e APS, singole o associate, con termine ultimo di presentazione delle istanze pari almeno a 20 giorni.

L'avviso contiene i seguenti elementi minimi:

- a) finalità della convenzione;
- b) oggetto della convenzione (attività o servizi sociali di interesse generale);
- c) durata del partenariato (minima o massima);
- d) quadro progettuale ed economico di riferimento;
- e) requisiti di partecipazione e cause di esclusione, con particolare riguardo alla disciplina in materia di conflitti di interesse;
- f) fasi del procedimento e modalità di svolgimento;
- g) criteri e modalità di valutazione delle domande pervenute da ODV e APS;
- h) conclusione del procedimento.

All'avviso, di norma, sono allegati i seguenti atti e documenti:

- i. documento contenente gli obiettivi generali e specifici del servizio, le attività che dovranno essere svolte, la durata, le caratteristiche essenziali dello stesso e la dotazione finanziaria;
- ii. schema di convenzione ex art.56, regolante i rapporti di collaborazione fra Amministrazione procedente e ODV e APS, anche ai fini del rispetto degli obblighi previsti dalla disciplina vigente in materia di tracciabilità dei flussi finanziari;
- iii. modello di domanda di partecipazione e relative dichiarazioni.

Alle proposte non manifestamente inammissibili si applicano le regole previste dalla legge n. 241/1990 ed in particolare in materia di istruttoria, di conclusione del procedimento, di motivazione del provvedimento finale, pertanto, a seguito delle istanze pervenute il Responsabile del Procedimento definisce l'elenco dei soggetti ammessi alla stipula della convenzione e comunica l'esito a ciascun istante.

L'ATSC deve rispettare gli standard di trasparenza, quali la pubblicazione sul proprio sito degli atti di indizione del procedimento e del relativo provvedimento finale, in aggiunta alla pubblicazione nella rispettiva sezione web «amministrazione trasparente», con l'applicazione delle disposizioni di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

### Procedura comparativa per la scelta del soggetto

Il Codice del Terzo Settore afferma che deve essere assicurato il rispetto dei principi di imparzialità, pubblicità, trasparenza, partecipazione e parità di trattamento, mediante procedure comparative "riservate" a ODV e APS.

La comparazione delle istanze pervenute è svolta da una apposita Commissione valutativa nominata dal RUP ed è volta ad accertare l'idoneità di un soggetto (ODV e APS) a svolgere l'attività di interesse pubblico oggetto della convenzione. Nel fare ciò deve essere rispettato e applicato quanto previsto dalla legge n. 241 del 1990, individuando requisiti e modalità di partecipazione in grado di valorizzare il contributo che ODV e APS possono offrire per la realizzazione delle attività e dei servizi sociali di interesse generale.

---

<sup>6</sup> Articoli 5 e 6 della Legge 241/1990)

In linea generale, i criteri di valutazione per l'attribuzione di punteggi alle istanze pervenute da ODV e APS sono:

- possesso da parte degli enti dei requisiti di moralità professionale e la dimostrazione di un'adeguata attitudine;
- struttura organizzativa;
- attività concretamente svolta nel settore oggetto della convenzione;
- finalità perseguite dall'Ente;
- numero degli aderenti;
- risorse a disposizione;
- capacità tecnica e professionale, intesa come concreta capacità di operare e realizzare l'attività oggetto della convenzione, da valutarsi anche con riferimento all'esperienza maturata, all'organizzazione, alla formazione e all'aggiornamento dei volontari.

### Stipula della convenzione

Una volta selezionati gli Enti, prima dell'avvio delle attività, le parti sottoscrivono la convenzione, con la quale regolano i reciproci rapporti.

La convenzione disciplina gli elementi salienti dell'esecuzione delle attività di progetto quali:

- le disposizioni dirette a garantire l'esistenza delle condizioni necessarie a svolgere con continuità le attività oggetto della convenzione, nonché il rispetto dei diritti e della dignità degli utenti, e, ove previsti dalla normativa nazionale o regionale, degli standard organizzativi e strutturali di legge;
- la previsione della durata del rapporto convenzionale;
- le modalità di coordinamento delle attività;
- gli impegni comuni e quelli propri di ciascuna parte, incluso il rispetto della disciplina vigente in materia di tracciabilità dei flussi finanziari;
- il quadro economico risultante dalle risorse messe a disposizione dall'ente procedente e da quelle offerte dagli ETS nel corso del procedimento;
- il contenuto e le modalità dell'intervento volontario, il numero e l'eventuale qualifica professionale delle persone impegnate nelle attività convenzionate, le eventuali garanzie e le coperture assicurative richieste all'art.18<sup>7</sup>;
- le modalità di coordinamento dei volontari e dei lavoratori con gli operatori dei servizi pubblici;
- i rapporti finanziari riguardanti le spese da ammettere a rimborso fra le quali devono necessariamente figurare gli oneri relativi alla copertura assicurativa;
- i termini e le modalità della rendicontazione e del rimborso delle spese, nel rispetto del principio dell'effettività delle stesse, con esclusione di qualsiasi attribuzione a titolo di maggiorazione, accantonamento, ricarico o simili, e con la limitazione del rimborso dei costi indiretti alla quota parte imputabile direttamente all'attività oggetto della convenzione;
- i limiti e le modalità di revisione e risoluzione della convenzione;
- le forme di verifica delle prestazioni e di controllo della loro qualità, nonché la verifica dei reciproci adempimenti;
- la disciplina in materia di tracciabilità dei flussi finanziari, in applicazione della disciplina vigente.

---

<sup>7</sup> L'art. 18 CTS prevede che gli enti del Terzo settore che si avvalgono di volontari devono assicurarli contro gli infortuni e le malattie connessi allo svolgimento dell'attività di volontariato, nonché per la responsabilità civile verso i terzi.

## Esecuzione, monitoraggio e conclusione del servizio

Sottoscritta la convenzione, possono essere convocati degli incontri di monitoraggio ai fini della verifica delle prestazioni e di controllo della qualità delle attività svolte, per tutto il periodo della convenzione, a frequenza e secondo un calendario concordati con le ODV e le APS.

Le sessioni di monitoraggio e controllo vengono verbalizzate dal responsabile del procedimento. Qualora, in chiusura si dovesse manifestare un accordo unanime fra ODV e APS rispetto ad un dato assetto o una data modifica del servizio e laddove il possibile esito sia ritenuto dall'ATSC rispondente all'interesse pubblico, nel relativo verbale è necessario esplicitare che è esso redatto anche ai sensi e per gli effetti dell'art. 11 della legge n. 241/1990, ovvero sia il verbale costituisce accordo integrativo o sostitutivo della convenzione sottoscritta.

I verbali e i materiali prodotti nelle sessioni di monitoraggio e controllo vengono raccolti e messi agli atti, unitamente a una relazione del RUP a conclusione della convenzione.

All'interno della convenzione, inoltre, è possibile prevedere e disciplinare la valutazione dell'impatto sociale ("VIS"), generata dall'attività delle ODV e APS<sup>8</sup>.

## 5. Risorse economiche e finanziarie

### Natura degli impegni economici e finanziari per l'ATSC

Le risorse economiche, in ragione della natura giuridica delle convenzioni sono da ricondurre ai contributi, disciplinati dall'art. 12 della legge n. 241/1990.

Nel caso in cui un ente per l'attuazione del servizio oggetto della convenzione conferisca l'utilizzo, anche parziale, di un proprio bene immobile, esso non deve essere utilizzato al momento della stipula della convenzione per fini istituzionali e non deve rientrare fra i beni oggetto di alienazione o valorizzazione, ai sensi della relativa disciplina. Tale bene immobile deve essere oggetto di apposita relazione amministrativa ed estimativa. L'ente proprietario, a tale ultimo proposito, redige una relazione descrittiva del bene, con la quale vengono rese le informazioni salienti sulla situazione amministrativa del bene medesimo, anche in ordine alle eventuali limitazioni di ordine urbanistico, edilizio o in ragione dell'eventuale disciplina di tutela (ad esempio, in quanto bene culturale vincolato). Inoltre, nella stessa relazione deve essere stimato il c.d. valore d'uso del bene<sup>9</sup>, al fine di individuare l'utilità economica indiretta per i partner. Nella predetta relazione sono da indicare anche gli oneri dovuti per il pagamento delle utenze attive, al di là di chi sia il soggetto che ne sostenga effettivamente il costo.

Le convenzioni possono prevedere esclusivamente il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate. Ciò significa – in primo luogo - che è esclusa la previsione di qualsiasi corrispettivo per lo svolgimento dell'attività o del servizio e che, per altro verso, è possibile che tale rimborso non sia neppure previsto (la legge, infatti, afferma che le convenzioni "possono"- e non che "devono"- «prevedere [...] il rimborso [...] delle spese effettivamente sostenute e documentate»<sup>10</sup>).

---

<sup>8</sup> In applicazione di quanto previsto dall'articolo 7, comma 3 della legge n.106/2016 e dal DM 23 luglio 2019 (pubblicato nella G.U. del 12 settembre 2019)

<sup>9</sup> Il valore d'uso del bene è da tenere distinto rispetto al suo valore dominicale, il quale viene utilizzato, invece, per la determinazione del prezzo di vendita, in caso di cessione, del canone di locazione o del canone di concessione nella relativa ipotesi.

<sup>10</sup> Art.56 comma 2, Codice del Terzo Settore.

È esclusa ogni forma di rimborso forfettario e di qualsiasi attribuzione a titolo di maggiorazione o ricarico<sup>11</sup>, accantonamento<sup>12</sup> o simili, e con la limitazione del rimborso dei costi indiretti alla quota parte imputabile direttamente all'attività oggetto della convenzione, per i quali è necessario definire una modalità di imputazione. La ratio comune di queste previsioni è evitare che alle ODV ed APS che stipulano una convenzione possano essere attribuite, in vario modo, risorse in eccedenza rispetto a quelle necessarie. Debbono così essere definiti criteri che consentano di ricondurre specificamente il costo allo svolgimento dell'attività o del servizio, al fine di escludere l'onerosità della convenzione.

A tal proposito le Linee Guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore (D.M. n. 72 del 2021) precisano che «con riferimento alla rendicontazione delle spese e dei costi sostenuti, si ritiene che possa essere considerata, quale prassi tuttora valida, la circolare n. 2 del 2 febbraio 2009 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali».

### Rendicontazione

La rendicontazione delle spese da parte di ODV e APS è necessaria in ragione della riconducibilità delle risorse riconosciute ai contributi, di cui all'art. 12 della legge n. 241/1990; pertanto, la relativa rendicontazione dovrà essere analitica ed inerente alle attività svolte, tenuto conto della necessità per l'ATSC di controllare il corretto impiego delle risorse pubbliche, finanziarie e strumentali<sup>13</sup>, ma anche degli eventuali beni pubblici messi a disposizione dall'Ente Pubblico<sup>14</sup>. Le modalità di rendicontazione sono definite dal RUP e tengono conto dei debiti informativi e degli adempimenti nei confronti di eventuali enti finanziatori del servizio.

---

<sup>11</sup> Differenza fra risorse ricevute e costi sostenuti.

<sup>12</sup> Costituzione di un fondo in vista di rischi e spese future, a disposizione dell'operatore.

<sup>13</sup> Articolo. 93, comma 3, lett. e), CTS

<sup>14</sup> Articolo 93, comma 4, CTS