

**Linee Guida  
in materia di contributi a sostegno  
dell'offerta di servizi sociali**

**Indice Documento**

	Pagina
<i>Premessa e inquadramento giuridico generale</i>	3
A) <i>I contributi per la realizzazione di interventi e progetti previsti dalla legge provinciale sulle politiche sociali 2007</i>	7
1. <i>Art. 36 bis della l.p. 13/2007: contributi per la realizzazione di servizi e interventi in materia di assistenza e inclusione sociale di gruppi vulnerabili</i>	7
2. <i>Art. 37 della l.p. 13/2007: sostegno di attività private di promozione sociale</i>	9
3. <i>Art. 38 della l.p. 13/2007: contributi per progetti di attività innovative e sperimentali</i>	9
B) <i>I contributi previsti dalla legge provinciale sul volontariato</i>	11

Trento, giugno 2019



## Premessa e inquadramento giuridico generale

Il contributo è espressione del **principio di sussidiarietà orizzontale** sancito dall'art. 118, quarto comma della Costituzione. Con esso l'ente pubblico riconosce ai soggetti privati la "contitolarità" della funzione di realizzazione delle politiche a tutti i livelli.

Questa contitolarità è particolarmente evidente nell'ambito socio-assistenziale, dove l'autonoma iniziativa ha da sempre affiancato e talvolta sostituito l'intervento pubblico. Il sostegno anche economico dell'iniziativa privata in ambito sociale costituisce dunque una delle modalità di realizzazione e finanziamento degli interventi, che si affianca ai contratti di affidamento dei servizi tramite appalto o concessione e ad altre forme di affidamento.

A tale proposito, così afferma il 114° considerando della Direttiva 2014/24/UE: "*Gli Stati membri e le autorità pubbliche sono liberi di fornire tali servizi direttamente o di organizzare servizi sociali attraverso modalità che non comportino la conclusione di contratti pubblici, ad esempio tramite il **semplice finanziamento di tali servizi** o la concessione di licenze o autorizzazioni a tutti gli operatori economici che soddisfano le condizioni definite in precedenza dall'amministrazione aggiudicatrice, senza che vengano previsti limiti o quote, a condizione che tale sistema assicuri una pubblicità sufficiente e rispetti i principi di trasparenza e di non discriminazione.*"

Le caratteristiche essenziali che distinguono giuridicamente il contributo da un corrispettivo si possono così riassumere:

*"(...) nella sovvenzione, l'ente sovvenzionatore non ha una "contropartita diretta" della somma erogata. Per mancanza di "contropartita diretta" si intende appunto che l'obiettivo dell'ente non è quello di acquistare in modo esclusivo un risultato da utilizzare nella propria attività (...). Inoltre l'ente cofinanzia l'attività del beneficiario (cfr. 23° considerando della direttiva 2004/18/CE), e quindi non paga un corrispettivo che remunererà interamente l'attività, ma si limita eventualmente a coprire parte dei costi."*<sup>1</sup>

La differenza tra contributo e corrispettivo viene inoltre così chiarita nel punto 218 del Documento di lavoro dei servizi della Commissione Europea del 29 aprile 2013 (Guida relativa all'applicazione ai servizi di interesse economico generale, e in particolare ai servizi sociali di interesse generale, delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato, di appalti pubblici e di mercato interno):

*"Le norme relative agli appalti pubblici sono applicabili a partire dal momento in cui esiste un obbligo di fornire un servizio specifico, ricevendo in cambio un corrispettivo indipendentemente dall'obiettivo d'interesse generale del servizio. Il semplice finanziamento di un'attività, di norma legato all'obbligo di rimborsare gli importi percepiti se non sono utilizzati per gli scopi previsti, non rientra invece di norma nel campo di applicazione della normativa in materia di appalti pubblici.*

*La qualificazione giuridica di un contratto come appalto pubblico o come concessione nel diritto dell'UE deve essere stabilita sulla base delle nozioni di appalto pubblico e di concessione definite dalle direttive in materia (in particolare dalla direttiva 2004/18/CE), indipendentemente dalla qualificazione giuridica attribuita al contratto dal diritto nazionale.*

*Un contratto può rientrare nel campo di applicazione delle definizioni di appalto pubblico di servizi o di concessione quando:*

- a) il contratto ha lo scopo di soddisfare esigenze definite in precedenza dall'autorità pubblica nell'ambito delle sue competenze;*
- b) le caratteristiche e le modalità di esecuzione del servizio sono determinate dall'autorità pubblica;*
- c) il contratto prevede una remunerazione del servizio (pagamento di un prezzo o attribuzione di un diritto di gestire il servizio remunerato con un canone dovuto dagli utenti);*
- d) l'autorità pubblica prende l'iniziativa di cercare un fornitore al quale affidare il servizio;*

---

<sup>1</sup> Da "La sovvenzione come rapporto giuridico", Università degli Studi di Perugia, Monografie di Diritto e Processo a cura di Antonio Palazzo, pagg. 101 e 102.

e) il contratto punisce il mancato adempimento degli obblighi contrattuali, per garantire che il servizio affidato a terzi sia prestato correttamente in modo da rispondere alle esigenze dell'autorità pubblica (penali, indennizzi e così via).

*I criteri summenzionati servono a determinare se l'oggetto del contratto consiste effettivamente nella prestazione di un servizio con pagamento di un corrispettivo."*

Di recente l'ANAC, dopo aver acquisito il parere del CdS (v. parere n. 2052 del 20 agosto 2018), nel documento in consultazione recante "Indicazioni in materia di affidamenti di servizi sociali, così si esprime sullo svolgimento di un servizio non a titolo di corrispettivo (punto 2.1, lett. c):

*"Al ricorrere di alcune condizioni, la procedura di affidamento di servizi sociali disciplinata dal diritto interno non è soggetta alla regolazione di origine euro-unitaria e, quindi, al codice dei contratti pubblici. Ciò accade allorché si verificano i seguenti presupposti: (...)*

*c. la procedura disciplinata dal diritto interno miri all'affidamento ad un ente di diritto privato di un servizio sociale ma lo stesso sia svolto a titolo integralmente gratuito ossia in assenza di un corrispettivo. Come chiarito dal Consiglio di Stato nel parere richiamato, per aversi concretamente una prestazione a titolo gratuito deve esserci un aumento patrimoniale da parte della collettività cui corrisponde una diminuzione patrimoniale del capitale lavoro o del patrimonio del prestatore. In sostanza deve aversi la creazione di ricchezza tramite il lavoro del prestatore di servizi non remunerato dal profitto oppure il sostenimento eventuale di costi da parte del prestatore senza rimborso né remunerazione, a puro scopo di solidarietà sociale."*

Peraltro, nello stesso documento, con riferimento alle convenzioni con il volontariato, l'ANAC comunque precisa:

*"Con riferimento alla questione dei rimborsi, si evidenzia che il Consiglio di Stato, nel parere reso su richiesta dell'Autorità, ha ritenuto che solo il rimborso a piè di lista, che escluda la remunerazione, anche in maniera indiretta, di tutti i fattori della produzione e comprenda unicamente le documentate spese vive, correnti e non di investimento incontrate dall'ente, consente di affermare la gratuità della prestazione del servizio e, dunque, di postulare la estraneità all'ambito del codice dei contratti pubblici. L'Autorità ritiene, tuttavia, che debba essere tenuto in considerazione l'orientamento ormai consolidato della Corte di Giustizia (sentenze CGUE nelle cause C-113/13 e C-50/14), che ha sancito la legittimità delle convenzioni a rimborso con le organizzazioni di volontariato, a condizione che non siano perseguiti obiettivi diversi da quelli di solidarietà sociale e che non sia tratto alcun profitto dalle prestazioni rese. Tale condizione si verifica quando è previsto il solo rimborso di costi variabili, fissi e durevoli nel tempo necessari per fornire le specifiche prestazioni."*

Differenti spunti vengono invece offerti dalla Corte di Conti, Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia, nel parere n. 146 del 17 aprile 2019. Si evidenzia il seguente passaggio:

***"tra le molteplici forme di sostegno all'associazionismo locale l'elemento che connota, nell'ordinamento giuscontabile, le contribuzioni ammesse (...) è lo svolgimento da parte del privato di un'attività propria del Comune in forma sussidiaria. L'attività, pertanto, deve rientrare nelle competenze dell'Ente locale e viene esercitata, in via mediata, da soggetti privati destinatari di risorse pubbliche piuttosto che (direttamente) da parte di Comuni e Province, rappresentando una modalità alternativa di erogazione del servizio pubblico"***.

Per distinguere il contributo dal corrispettivo, la Corte dei Conti precisa infine che:

*"quando un'amministrazione pubblica agisce ai sensi dell'articolo 12 della legge n. 241/1990 si faccia riferimento a contributi non aventi la natura di corrispettivi, a differenza, invece, di quando agisce in base al codice dei contratti pubblici, di cui al d.lgs. n. 50/2016 (vd. Agenzia delle entrate, circolare 34/E del 21 novembre 2013, in cui si evidenzia che, nelle ipotesi di cui all'art. 12 della legge n. 241/1990, l'amministrazione pubblica più che prevedere il rispetto di accordi contrattuali sinallagmatici di natura corrispettiva - che non è possibile perché tali somme non sono così qualificabili - prevede meccanismi di controllo, ad esempio semplificativo, sulla corretta rendicontazione)"*

\*\*\* \*\*

La qualifica di sovvenzione/contributo deve essere espressamente riconosciuta dalla legge<sup>2</sup> e i relativi procedimenti e provvedimenti sono soggetti ai principi fondamentali dell'attività amministrativa di cui agli artt. 3 e 97 della Costituzione, all'art. 2 (criteri di semplicità, economicità, efficacia, imparzialità, pubblicità, trasparenza) e all'art. 19 (principio di predeterminazione dei criteri per l'attribuzione di vantaggi economici) della legge provinciale 30 novembre 1992, n. 23, corrispondenti agli artt. 1 e 12 della L. 241/1990.

Deve inoltre essere osservato quanto previsto:

- dall'art. 26 del D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33, che impone la pubblicazione degli atti con i quali sono determinati i criteri e le modalità cui le amministrazioni devono attenersi per la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e per l'attribuzione di vantaggi economici, di qualunque genere, a persone ed enti pubblici o privati, nonché la pubblicazione dei singoli atti di concessione, laddove di importo superiore a mille euro; infine, che le ipotesi di pubblicazione previste dall'articolo 26 del decreto legislativo n. 33/2013 costituiscano "condizione legale di efficacia dei provvedimenti che dispongono concessioni e attribuzioni di importo complessivo superiore a mille euro nel corso dell'anno solare al medesimo beneficiario";
- dall'art. 1, commi da 125 a 129 della legge 24 agosto 2017, n. 124, con riferimento agli obblighi di pubblicazione in carico ai soggetti beneficiari di contributi.

L'ente pubblico, pur nel rispetto del principio di sussidiarietà, assicura infine la necessaria **vigilanza** sull'operato del beneficiario di sovvenzioni: le azioni di controllo sono finalizzate alla verifica (attraverso una "solida giustificazione e un'adeguata rendicontazione" delle spese effettivamente sostenute: v. il citato parere della Corte dei Conti) dell'effettivo impiego dei contributi per il perseguimento delle finalità di interesse pubblico per cui sono stati stanziati e concessi, delle modalità di realizzazione degli interventi e del perseguimento degli obiettivi prefissati.

\*\*\* \*\*

Nell'ordinamento provinciale, la legge provinciale 27 luglio 2007, n. 13 (Politiche sociali nella provincia di Trento) si ispira al principio di sussidiarietà nella disciplina di tutte le fasi della programmazione e dell'attuazione delle politiche sociali. All'art. 3, commi da 1 a 4 si legge infatti:

*"Art. 3*

*Sussidiarietà e soggetti attivi del sistema provinciale delle politiche sociali*

- 1. In attuazione del principio di sussidiarietà, questa legge riconosce il ruolo fondamentale dei comuni nella progettazione e nell'attuazione delle politiche sociali, esercitato in forma associata mediante le comunità di cui all'articolo 14, comma 2, della legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3 (Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino).*
- 2. Per le finalità di cui all'articolo 118, quarto comma, della Costituzione, gli enti locali e la Provincia favoriscono le autonome iniziative in campo sociale realizzate dai soggetti privati previsti da quest'articolo, in particolare sottoscrivendo con i medesimi accordi di collaborazione. Tali accordi coordinano le azioni volte al perseguimento degli obiettivi prefissati, individuando tempi, modalità e responsabilità nell'attuazione dei rispettivi compiti e, con riferimento alle iniziative del terzo settore di cui al comma 3, lettera d), possono prevedere anche l'erogazione di contributi secondo quanto previsto dagli articoli 36 bis, 37 e 38 e dall'articolo 5 della legge provinciale 13 febbraio 1992, n. 8 (legge provinciale sul volontariato 1992).*
- 3. Gli enti locali e la Provincia promuovono inoltre l'autonoma iniziativa dell'individuo e delle aggregazioni cui egli aderisce, allo scopo di favorire la più ampia partecipazione dei cittadini alla costituzione del sistema integrato dei servizi sociali e la crescita della cultura della solidarietà. Gli enti locali e la Provincia, nell'ambito delle rispettive competenze, riconoscono quali soggetti attivi del sistema provinciale delle politiche sociali:*
  - a) i cittadini, singoli o associati in organizzazione;*
  - b) le famiglie;*
  - c) le aziende pubbliche di servizi alla persona;*

<sup>2</sup> Cfr. Circolare Agenzia entrate n. 34/E del 21 novembre 2013 (Trattamento agli effetti dell'IVA dei contributi erogati da amministrazioni pubbliche - Criteri generali per la definizione giuridica e tributaria delle erogazioni, da parte delle pubbliche amministrazioni, come contributi o corrispettivi).

d) il terzo settore, comprensivo di cooperative sociali, organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale, enti di patronato, imprese sociali nonché di fondazioni e altri soggetti privati non a scopo di lucro aventi finalità coerenti con gli obiettivi di questa legge;

e) le organizzazioni sindacali operanti a livello provinciale.

4. In relazione ai rispettivi ambiti di competenza, gli enti locali e la Provincia coinvolgono i soggetti previsti dal comma 3, ciascuno secondo le proprie specificità, nella programmazione e nella progettazione degli interventi individuati nel capo V, rispettando i principi della legge provinciale 30 novembre 1992, n. 23 (legge provinciale sull'attività amministrativa 1992), nonché nella gestione e nella valutazione di questi interventi.”

Il Capo VI della l.p. 13/2007 è dedicato, nello specifico, ai “Contributi a sostegno dell’offerta di servizi sociali e messa a disposizione di immobili e relative attrezzature”.

In virtù di quanto previsto all’art. 3, comma 2, per tutte le tipologie di contributo previste dalla l.p. 13/2007 e dalla legge provinciale 13 febbraio 1992, n. 8 (Valorizzazione e riconoscimento del volontariato), il procedimento può concludersi con un **accordo di collaborazione**, corrispondente agli “accordi tra amministrazione e amministrati” di cui all’art. 28 della legge provinciale 30 novembre 1992, n. 23 (Legge provinciale sull’attività amministrativa).

\*\*\* \*\*

Di seguito verrà presentata una panoramica delle varie tipologie di contributo previste sia dalla l.p. 13/2007 sia dalla l.p. 8/1992.

A tale proposito, si evidenzia che l’art. 14, comma 5 della l.p. 13/2007 sulla **coprogettazione** (v. specifiche linee guida) prevede, quale esito del processo, la concessione di un contributo ai sensi degli artt. 36 bis e 38 della medesima legge provinciale, nonché dell’art. 5 della l.p. 8/1992.

Con particolare riferimento all’art. 36 bis della l.p. 13/2007, si provvederà in questa sede ad individuare i “**gruppi vulnerabili**” rientranti nell’ambito di applicazione del medesimo articolo, secondo quanto previsto dal comma 1 (v. *infra*, parte A, paragrafo 3).

Non sono oggetto delle presenti linee guida, gli artt. 39 e art. 40 della l.p. 13/2007 riguardanti rispettivamente i contributi in conto capitale e la messa a disposizione di immobili e attrezzature.

Infine, le norme introdotte o modificate di recente, contengono un riferimento esplicito al rispetto della **normativa europea sugli aiuti di Stato**: in presenza di sovvenzioni a sostegno di attività qualificate come “economiche” ai sensi della normativa europea sugli aiuti di Stato, è necessario applicare la relativa disciplina. Questa complessa tematica sarà oggetto di uno specifico e distinto approfondimento.

## **A) I CONTRIBUTI PER LA REALIZZAZIONE DI INTERVENTI E PROGETTI PREVISTI DALLA LEGGE PROVINCIALE SULLE POLITICHE SOCIALI 2007**

### **1. Art. 36 bis della l.p. 13/2007: contributi per la realizzazione di servizi e interventi in materia di assistenza e inclusione sociale di gruppi vulnerabili**

L'art. 36 bis della l.p. 13/2007 è stato introdotto dall'art. 27 della legge provinciale 29 dicembre 2017, n. 18 (Legge di stabilità provinciale 2018).

Fino a quel momento, infatti, al sistema integrato dei servizi sociali disciplinato dalla l.p. 13/2007 mancava uno strumento generale di sostegno dell'iniziativa privata avente ad oggetto lo svolgimento di servizi ed interventi socio-assistenziali. Esisteva solamente l'art. 37 dedicato ad attività d'interesse sociale complementari o integrative degli interventi o servizi; contestualmente all'introduzione dell'art. 36 bis, l'art. 37 è stato riscritto (v. *infra*).

Si riporta qui di seguito il testo integrale dell'art. 36 bis:

#### *“Art. 36 bis*

#### *Contributi per la realizzazione di servizi e interventi in materia di assistenza e inclusione sociale di gruppi vulnerabili*

*1. Gli enti locali e la Provincia possono concedere ai soggetti previsti dall'articolo 3, comma 3, lettera d), contributi sulle spese di funzionamento nella misura massima del 90 per cento della spesa riconosciuta ammissibile, per la realizzazione di servizi e interventi in materia di assistenza e inclusione sociale di gruppi vulnerabili, individuati con deliberazione della Giunta provinciale in coerenza con gli strumenti di programmazione sociale.*

*2. I contributi possono riguardare, tra l'altro:*

*a) le spese per il personale;*

*b) i costi derivanti dall'utilizzazione degli immobili e delle attrezzature;*

*c) le spese per l'acquisto di materiali e piccole attrezzature;*

*d) i costi per lo svolgimento di iniziative di formazione, riqualificazione e aggiornamento del personale e del volontariato coinvolto nelle attività.*

*3. La Giunta provinciale e gli organi competenti degli enti locali stabiliscono, per quanto di competenza, i criteri e le modalità per la concessione dei contributi previsti dal comma 1, anche attraverso bandi, nell'osservanza dei principi di trasparenza, imparzialità e parità di trattamento.*

*4. I contributi sono concessi nel rispetto della normativa dell'Unione europea in materia di aiuti di stato.”*

Nel rinviare, con riferimento alla disciplina provinciale specifica, alla deliberazione attuativa di cui al comma 2, in questa sede si evidenzia che:

- il rispetto dei principi di trasparenza, di imparzialità e di predeterminazione dei criteri, di cui agli artt. 2 e 19 della l.p. 23/1992, può essere assicurato, alternativamente o congiuntamente attraverso:
  - 1) l'elaborazione di criteri e modalità di finanziamento di carattere generale che dovranno prevedere criteri selettivi a fronte di risorse non sufficienti a finanziare tutte le domande di contributo;
  - 2) la pubblicazione di bandi per la selezione e il finanziamento di determinati interventi;
- sia i criteri di cui al punto 1) sia i bandi di cui al punto 2) potranno prevedere contributi con efficacia annuale o pluriennale, a seconda della tipologia di iniziative e delle diverse esigenze<sup>3</sup>;

<sup>3</sup> Ad esempio, la durata del finanziamento potrà essere opportunamente breve in caso di finanziamento di start-up nell'ambito dell'agricoltura sociale o di altre attività simili di promozione dell'inclusione lavorativa, mentre per interventi che riguardano minori si deve tenere conto del principio di continuità dei servizi.

- la Provincia e gli enti locali competenti possono elaborare in piena autonomia criteri specifici per sostenere le realtà locali, con riferimento ai “gruppi vulnerabili” di seguito individuati;
- la percentuale del 90% della copertura delle spese è una misura massima, che può variare a seconda delle tipologie di interventi e di spese; in ogni caso la percentuale minima di cofinanziamento dell’attività da parte del beneficiario del contributo pari al 10% deve essere assicurata attraverso risorse economiche proprie, da reperire attraverso varie fonti, quali, ad esempio, le quote associative, il cinque per mille, la compartecipazione dell’utente, il crowdfunding, i proventi delle attività commerciali secondarie e strumentali;
- in caso di finanziamento di interventi o servizi inclusi nel Catalogo dei servizi socio-assistenziali di cui all’art. 3 del D.P.P. 9 aprile 2018, n. 3-78/Leg. (Regolamento di esecuzione degli articoli 19, 20 e 21 della legge provinciale 27 luglio 2007, n. 13 (Politiche sociali nella provincia di Trento) in materia di autorizzazione, accreditamento e vigilanza dei soggetti che operano in ambito socio assistenziale), di seguito regolamento, una delle condizioni è che il beneficiario debba essere quantomeno autorizzato;
- per il personale impiegato nello svolgimento dell’attività prevista nel progetto è necessario garantire, sia nei criteri attuativi (o nei bandi) sia nei provvedimenti di concessione del contributo (o negli accordi sottoscritti ai sensi dell’art. 3, comma 2 della l.p. 13/2007), il rispetto, da parte del beneficiario, delle norme di legge in materia previdenziale e di lavoro, dei contratti collettivi nazionali di lavoro di riferimento e dell’eventuale contratto integrativo provinciale nelle modalità fissate dalla l.p. 2/2016 (applicata per analogia);
- infine, in caso di successione tra beneficiari del contributo nello svolgimento della medesima attività oggetto del finanziamento, si applicano per analogia, se compatibili, le procedure previste in caso di cambio di gestione di appalto di servizi e disciplinate dall’articolo 32, comma 2 della l.p. 2/2016. Tali procedure vanno ugualmente applicate, sempre se compatibili, in caso di interruzione dell’attività, per qualsivoglia motivo.

Per la finalità di cui al comma 1 dell’art. 36 bis, in coerenza con i contenuti e la *ratio* della l.p. 13/2007 nella quale è inserito, si precisa in questa sede che per “servizi e interventi in materia di assistenza e inclusione sociale di gruppi vulnerabili” si intendono tutti gli interventi socio-assistenziali previsti dal Capo V della l.p. 13/2007, compresi gli interventi di prevenzione e promozione di cui all’art. 33<sup>4</sup>.

I “**gruppi vulnerabili**” sono quindi tutti i destinatari degli interventi medesimi, comprese le persone per le quali non sia intervenuta una presa in carico da parte dell’ente locale competente.

<sup>4</sup>Si evidenzia a tale proposito che le parole “assistenza e inclusione sociale di gruppi vulnerabili” sono state riprese dalla Decisione della Commissione europea 2012/21/UE in materia di aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale (art. 2, comma 1, lett. c)). Per la Commissione europea il concetto di assistenza e inclusione sociale è molto ampio e il suo intento, nella formulazione del testo della decisione, era quello di garantire agli Stati membri “*la flessibilità necessaria per inserire, in funzione delle esigenze di ciascuno Stato membro, diversi tipi di servizi destinati a quei gruppi sociali che ne hanno maggiormente bisogno*” (v. Documento di lavoro recante “Guida relativa all’applicazione ai servizi di interesse economico generale, e in particolare ai servizi sociali di interesse generale, delle norme dell’Unione europea in materia di aiuti di Stato, di appalti pubblici e di mercati interno”).



## **2. Art. 37 della l.p. 13/2007: sostegno di attività private di promozione sociale**

L'art. 37 della l.p. 13/2007 (così come riformulato dall'art. 27 della legge di stabilità provinciale 2018), così prevede:

*“Art. 37  
Sostegno di attività private di promozione sociale*

*1. Ai soggetti previsti dall'articolo 3, comma 3, lettera d), che effettuano attività di promozione sociale e tutela degli associati, non finanziabili ai sensi di altre leggi provinciali o statali, la Provincia e gli enti locali possono concedere, con i criteri e le modalità di erogazione individuati dagli enti competenti, contributi sulle spese di funzionamento fino alla copertura della spesa riconosciuta ammissibile. I contributi sono concessi nel rispetto della normativa dell'Unione europea in materia di aiuti di stato.”*

È una forma di sovvenzione di natura residuale che disciplina attività di promozione sociale a tutela degli associati, non finanziabili da altre norme.

Vengono quindi coperte le spese di funzionamento di soggetti del Terzo settore (in particolare associazioni di promozione sociale, non finanziabili dalla normativa provinciale sul volontariato: v. *infra*), che svolgono attività rivolte esclusivamente agli associati, non qualificabili pertanto come interventi socio assistenziali.

Ad oggi, i criteri e le modalità di attuazione dell'art. 37 sono contenuti nella deliberazione della Giunta provinciale n. 1852 del 5 ottobre 2018.

## **3. Art. 38 della l.p. 13/2007: contributi per progetti di attività innovative o sperimentali**

La norma così prevede:

*“Art. 38  
Contributi per progetti di attività innovative o sperimentali*

*1. Gli enti locali e la Provincia promuovono e sostengono la realizzazione di attività innovative o sperimentali di particolare rilevanza per il tessuto sociale territoriale mediante l'erogazione di contributi a soggetti senza scopo di lucro, con i criteri e le modalità da loro individuati.*

*2. I progetti di attività innovative o sperimentali comprendono uno studio dell'impatto sociale dell'attività proposta e sono valutati, anche con riferimento alla qualificazione della spesa, con le modalità individuate dagli enti competenti. I contenuti dello studio di impatto sociale sono definiti con deliberazione della Giunta provinciale.*

*3. L'attività è finanziata, sulla base del progetto presentato, per un periodo limitato e comunque non superiore ai cinque anni.*

*4. Conclusa la fase sperimentale, se gli enti competenti inseriscono l'intervento nei loro piani sociali il relativo servizio è affidato al soggetto finanziato ai sensi del comma 1, purché accreditato e valutato positivamente per l'attività innovativa o sperimentale svolta.*

*5. La Provincia istituisce un apposito fondo per il finanziamento dei progetti di propria competenza e per la compartecipazione ai sensi dell'articolo 8, comma 4, ai costi sostenuti dagli enti locali in relazione ai progetti di loro competenza.”*

Questo articolo prevede, quale contenuto obbligatorio del progetto, uno studio di impatto sociale dello stesso. A tale proposito, ai fini dell'applicabilità immediata di questa norma, si ritiene non indispensabile la previa approvazione da parte della Giunta della deliberazione dei contenuti di tale studio, considerata anche l'impossibilità di definirli a priori per tutti i possibili progetti nella loro varietà e specificità. Dei contenuti di tipo generale e trasversale potranno essere utilmente individuati solo dopo

un periodo minimo di concreta applicazione dell'art. 38 e il conseguente finanziamento di un congruo numero di progetti da parte della Provincia e degli enti locali competenti.

Una prima attuazione a tale articolo era stata data con la deliberazione della Giunta provinciale n. 1341 del 22 giugno 2012, che riguardava determinati progetti realizzati in un arco di tempo determinato. Tale provvedimento, pur se non espressamente revocato da altro atto successivo, è da considerarsi non più vigente.

Il limite massimo di durata della "sperimentalità" è di 5 anni, conclusi i quali, se l'intervento oggetto del progetto è valutato positivamente, potrà rientrare nell'ambito della disciplina dell'autorizzazione e dell'accreditamento e quindi inserito nel Catalogo dei servizi socio-assistenziali di cui all'art. 3 del regolamento citato al paragrafo 1.

Anche per questa tipologia di contributo, la competenza per l'adozione dei criteri applicativi spetta sia alla Provincia sia agli enti locali, nel rispetto delle specificità di ogni territorio.

A differenza della fattispecie di cui all'art. 36 bis, l'art. 38 non prevede una percentuale massima di copertura delle spese.

La misura del contributo potrebbe quindi arrivare alla totale copertura delle spese ammesse, tenendo presente il rischio che in questi casi il finanziamento possa essere qualificato come corrispettivo, con l'inevitabile applicazione della disciplina sui contratti pubblici.

Per il personale impiegato nello svolgimento dell'attività prevista nel progetto è necessario garantire, sia nei criteri attuativi (o nei bandi) sia nei provvedimenti di concessione del contributo (o negli accordi sottoscritti ai sensi dell'art. 3, comma 2 della l.p. 13/2007), il rispetto, da parte del beneficiario, delle norme di legge in materia previdenziale e di lavoro, dei contratti collettivi nazionali di lavoro di riferimento e dell'eventuale contratto integrativo provinciale nelle modalità fissate dalla l.p. 2/2016 (applicata per analogia).

Si evidenzia, infine, che l'ANAC, nelle citate linee guida 2019 in materia di affidamenti di servizi sociali, ritiene pienamente legittimo il ricorso alla coprogettazione "pura" (senza cioè l'applicazione della normativa sui contratti pubblici) per progetti innovativi e sperimentali.

## **B) I CONTRIBUTI PREVISTI DALLA LEGGE PROVINCIALE SUL VOLONTARIATO**

L'art. 5, commi 1 e 1 bis della l.p. 8/1992, che così prevede:

### *“Art. 5 Interventi a favore del volontariato*

*1. La Provincia e gli enti locali possono concedere alle organizzazioni di volontariato iscritte da almeno sei mesi all'albo previsto dall'articolo 3:*

*a) contributi a copertura delle spese di funzionamento nella misura massima del 90 per cento della spesa ammessa;*

*b) contributi per la realizzazione di iniziative destinate a realizzare le finalità dell'articolo 1, comma 1, in specifici ambiti operativi, anche in modo coordinato e congiunto con i soggetti previsti dall'articolo 3, comma 3, della legge provinciale 27 luglio 2007, n. 13 (legge provinciale sulle politiche sociali 2007). I contributi sono concessi nella misura massima dell'80 per cento della spesa ammessa.*

*1 bis. La Giunta provinciale e gli organi competenti degli enti locali stabiliscono i criteri e le modalità per la concessione dei contributi di loro competenza. Con riferimento ai contributi previsti dal comma 1, lettera b), questi organi individuano, anche periodicamente, gli ambiti operativi considerati prioritari e i criteri di selezione delle iniziative, e possono privilegiare le iniziative realizzate in modo coordinato e congiunto. Le deliberazioni assunte dalla Giunta provinciale sono sottoposte al parere preventivo della competente commissione permanente del Consiglio provinciale.”*

Tale articolo è strettamente collegato, in quanto da esso espressamente richiamato, all'art. 5 della legge provinciale 22 settembre 2017, n. 10 (Riduzione degli sprechi, recupero e distribuzione delle eccedenze alimentari e non alimentari e dei prodotti farmaceutici e modifiche di leggi provinciali connesse), che prevede una disciplina particolare per i contributi alle organizzazioni di volontariato per il recupero e la distribuzione delle eccedenze.

Tali norme rappresentano l'alternativa, nell'ambito dell'ordinamento provinciale, alle convenzioni con le organizzazioni di volontariato, in breve odv, previste dall'art. 56 del Codice del Terzo settore (D.Lgs. 3 luglio 2017, n. 117): a differenza di queste ultime, il citato art. 5 stabilisce in modo esplicito che il finanziamento alle odv è qualificato come contributo, prevedendo nel contempo delle percentuali massime. C'è da aggiungere che i contributi possono comunque essere concessi nell'ambito di un accordo di collaborazione (quindi di una convenzione) ai sensi del citato art. 3, comma 2 della l.p. 13/2007.

Possono valere, pertanto, per la suddetta norma provinciale gli stessi principi e le stesse indicazioni fornite dall'ANAC nel citato documento recante linee guida in materia di affidamenti di servizi sociali, al punto 20<sup>5</sup>, in commento all'art. 56 del Codice del Terzo settore.

Nel rinviare agli specifici criteri attuativi per la disciplina di dettaglio, si evidenzia in questa sede che tale forma di sostegno va coordinata con le altre tipologie descritte nel capitolo precedente disciplinate dalla l.p. 13/2007, in quanto:

- come accade nella prassi, alcuni servizi socio assistenziali sono svolti da odv, per cui potrebbero rientrare anche nell'ambito di applicazione dell'art. 36 bis e 38 della l.p. 13/2007;

---

<sup>5</sup>L'Autorità, nel discostarsi parzialmente dai contenuti del parere del Consiglio di Stato 2052/2018 e nel considerare la stipula delle convenzioni con le odv come modalità di affidamento di servizi sociali alternativa all'appalto, rinvia ad un consolidato orientamento della Corte di Giustizia europea che ne ha sancito la legittimità “a condizione che non siano perseguiti obiettivi diversi da quelli di solidarietà sociale e che non sia tratto alcun profitto dalle prestazioni rese. Tale condizione si verifica quando è previsto il solo rimborso di costi variabili, fissi e durevoli nel tempo necessari per fornire le specifiche prestazioni”.

- le odv possono svolgere, in via non prevalente, attività rivolte agli associati e quindi rientrare nell'ambito di applicazione dell'art. 37 della l.p. 13/2007, anche se tale ultima norma si autodefinisce come residuale;

- le odv possono partecipare ad una coprogettazione e ottenere, per il loro apporto esclusivo o congiunto a quello degli altri soggetti del Terzo settore, la tipologia di contributo ritenuta più idonea tra quelle previste dell'art. 14, comma 5 della l.p. 13/2007 (oltre all'art. 5 della l.p. 8/1992, anche l'art. 36 bis e 38 della l.p. 13/2007); questa modalità partecipativa e collaborativa è peraltro valorizzata dallo stesso art. 5, comma 1, lett. b) della l.p. 8/1992.