

SPORTELLO_PA

Servizio di animazione e accompagnamento per il miglioramento delle performance nella gestione della spesa sui fondi europei e regionali delle pubbliche amministrazioni

CUP G73J15000320002 – CIG 9295659C77

Modulo B.1 – Seminario 1

Modulo I - L'iter procedurale completo, dalla programmazione alla gestione e certificazione/rendicontazione delle spese nell'ambito dei Finanziamenti Europei: approfondimenti specialistici sul PR FESR Sardegna 2021/2027 e PNRR - (Cod. B.1)

Dr. Giuseppe Settanni
Socio fondatore EXA Consulting s.r.l.

Argomenti del Modulo

Modulo 1 – Seminario 1

- Le fasi di attuazione di un Programma Operativo
 - Le procedure di selezione delle operazioni.

Modulo 1 - Seminario 2

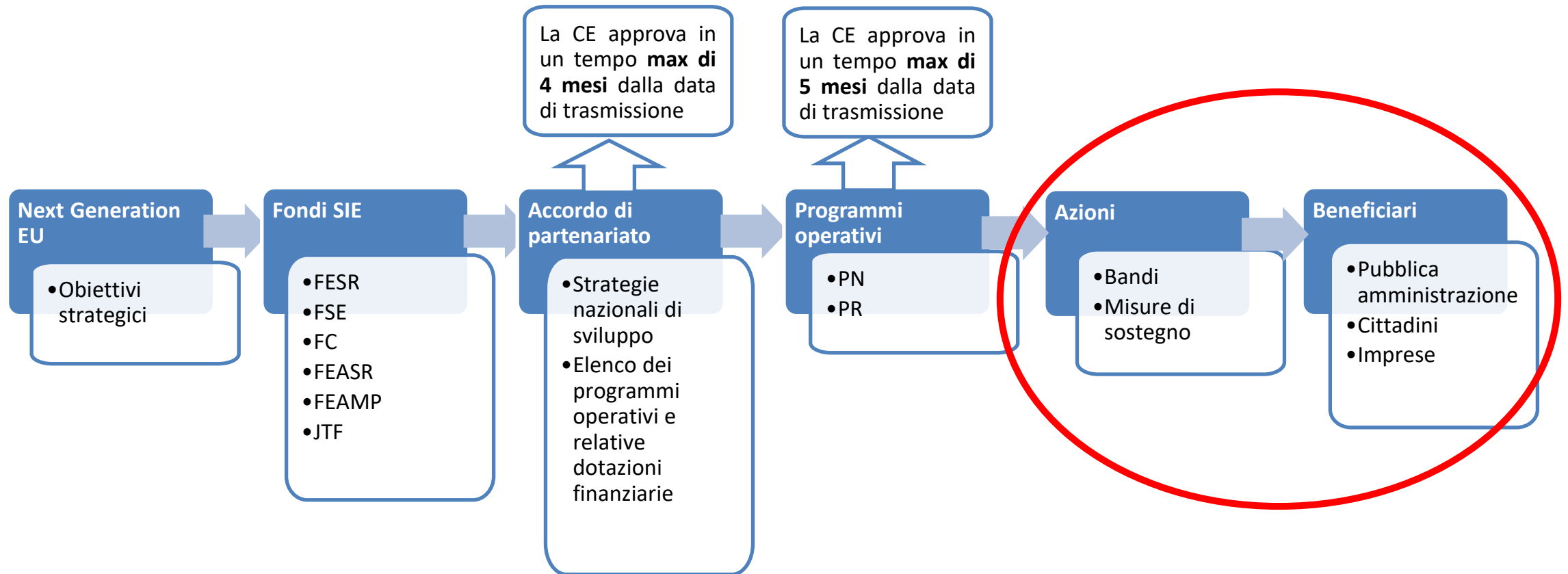
- L'attuazione delle operazioni destinarie dell'assistenza finanziaria pubblica: soggetti, adempimenti e responsabilità:
 - Il censimento delle operazioni: la disciplina del CUP;
 - Il Monitoraggio e i relativi indicatori;
 - La chiusura delle operazioni;
 - Le regole sull'ammissibilità della spesa: Fondi SIE vs. PNRR (*cenni e rinvio*).



SURVEY



Dalle strategie agli interventi sui territori



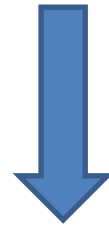
Le principali fasi di attuazione di un Programma Operativo

- Al fine di ricostruire le principali fasi di attuazione di un Programma Operativo è necessario ripercorrere le principali funzioni attribuite all'Autorità di Gestione (AdG) previste dai Regolamenti comunitari di riferimento e in particolare dal **“Regolamento Disposizioni Comuni” RDC - Regolamento (UE) n. 1060/2021**.
- Parte di tali funzioni sono attuate dagli organismi intermedi (ove delegati) e dai soggetti beneficiari incaricati dell'attuazione delle singole operazioni destinarie dell'assistenza finanziaria pubblica del Programma.
- L'AdG è, infatti, il principale organismo responsabile dell'attuazione efficace ed efficiente dei Fondi SIE e svolge un gran numero di funzioni connesse all'attuazione del Programma nel suo complesso. Realizza, inoltre, le singole operazioni oggetto di cofinanziamento da parte del Fondo o dei Fondi interessati dal Programma.
- È possibile schematizzare le varie fasi in questo modo:



Cos'è un'operazione

- Un'operazione è normalmente la risultante di **una serie di interventi e/o attività specifiche tra loro sinergiche e complementari**, ciascuna delle quali potrà essere attuata dal Beneficiario mediante ricorso a procedure di affidamento differenti.
- L'organo deputato ad approvare e, quindi, ad ammettere a finanziamento un'operazione è l'Autorità di Gestione o ove espressamente delegato un Organismo Intermedio incaricato della selezione delle operazioni.



La decisione dell'O.I. di approvare un'operazione a valere sulle risorse del Programma di spettanza **presuppone il preventivo accertamento di idonei requisiti e condizioni** tali da consentire l'ammissibilità della spesa corrispondente durante le successive fasi di attuazione.

Definizioni principali

Regolamento 1060/2021 (art. 2)

- **«Operazione»** – un progetto, un contratto, un’azione o un gruppo di progetti selezionati nell’ambito dei programmi in questione
- **«Beneficiario»:**
 - a) un organismo pubblico o privato, un soggetto dotato o non dotato di personalità giuridica o una persona fisica, responsabile dell’avvio o sia dell’avvio che dell’attuazione delle operazioni;
 - b) nel contesto dei partenariati pubblico-privato («PPP»), l’organismo pubblico che ha avviato l’operazione PPP o il partner privato selezionato per attuarla;
 - c) nel contesto dei regimi di aiuti di Stato, l’impresa che riceve l’aiuto;
 - d) nel contesto degli aiuti «*de-minimis*» forniti a norma dei regolamenti (UE) n. 1407/2013 o (UE) n. 717/2014 della Commissione, lo Stato membro può decidere che il beneficiario ai fini del presente regolamento è l’organismo che concede gli aiuti, se è responsabile dell’avvio o sia dell’avvio che dell’attuazione dell’operazione;
 - e) nel contesto degli strumenti finanziari, l’organismo che attua il fondo di partecipazione o, in assenza di un fondo di partecipazione, l’organismo che attua il fondo specifico o, se l’autorità di gestione gestisce lo strumento finanziario, l’autorità di gestione;
- **«Destinatario finale»** – persona giuridica o fisica che riceve sostegno dai fondi mediante il beneficiario di un fondo per piccoli progetti o da uno strumento finanziario

Forme di sostegno

Regolamento 1303/2013 (art. 66) vs. Regolamento 2021/1060 (art. 52)

L'assistenza finanziaria dei fondi SIE può essere concessa esclusivamente nelle seguenti forme o loro combinazioni:

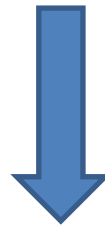
- ✓ **Sovvenzioni** (es. contributo a fondo perduto per la realizzazione di un determinato intervento)
- ✓ **Premi** (es. premi concessi in esito ad un concorso di progettazione di una determinata opera pubblica)
- ✗ **Assistenza rimborsabile** (es. un prestito a condizioni agevolate come quelli concessi dalla CdP agli Enti locali)
- ✓ **Strumenti finanziari** (es. prestiti agevolati e/o interventi nel capitale di rischio di un'impresa e/o garanzie pubbliche per l'accesso al credito)



Le procedure di selezione delle operazioni e la selezione dei beneficiari

La procedure di selezione delle operazioni: *principi generali*

- La selezione delle operazioni sottende tutte le attività legate alla corretta individuazione delle modalità più efficaci attraverso cui perseguire gli obiettivi specifici di un PO e dare attuazione alle relative azioni, in base alle priorità strategiche delineate da ciascuna amministrazione centrale o regionale responsabile del PO.
- L'art. 73 del Reg. 1060/2021 statuisce che «*per la selezione delle operazioni l'Autorità di Gestione stabilisce e applica criteri e procedure **non discriminatorie e trasparenti**, garantisce **l'accessibilità per le persone con disabilità**, garantisce la **parità di genere** e tiene conto della **Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea**, del **principio dello sviluppo sostenibile** e della **politica dell'Unione in materia ambientale** in conformità dell'articolo 11 e dell'articolo 191, paragrafo 1, TFUE*».



I criteri e le procedure assicurano che le operazioni da selezionare siano definite in base alla priorità **al fine di massimizzare il contributo del finanziamento dell'Unione** al conseguimento degli obiettivi del programma

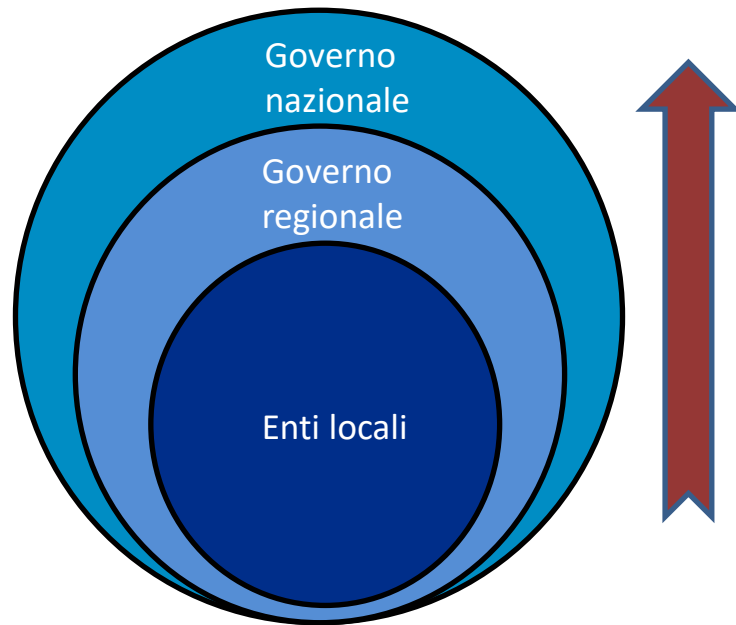
Verifica del rispetto dei principi di cui all'art. 73

Il rispetto dei principi orizzontali contenuti al comma 1 dell'articolo 73 è una competenza diretta dell'Autorità di Gestione e di ogni altro soggetto/organismo cui sia stato attribuito il compito di selezionare le operazioni:

- **Non discriminazione,**
- **Trasparenza,**
- **Parità di accesso** (*non discriminazione, parità di genere, etc*),
- **rispetto della Carta dei diritti fondamentali della persona,**
- **Sostenibilità gestionale,**
- **Sostenibilità ambientale** (*non arrecare danno significativo – DNSH*).

A questi principi si è aggiunto poi il “**principio dell’occupazione**” ovvero l’attenzione posta al tema della creazione e mantenimento di posti di lavoro attraverso gli interventi finanziati. A seconda della peculiarità delle azioni e della tipologia di beneficiari, il criterio dell’occupazione è stato declinato come prerequisito di base per l’accesso ai finanziamenti e/o come priorità legata alle ricadute positive registrate.

La selezione delle operazioni: *il principio della concertazione*



Il **principio della concertazione** è ormai metodo consolidato nell'applicazione dei fondi SIE.

Esso risponde alla necessità di sviluppare attività di stretta collaborazione tra autorità pubbliche, parti economiche e sociali e società civile a livello nazionale, regionale e locale.

L'obiettivo è garantire il **rispetto dei principi della governance multilivello**, seguendo un approccio dal basso verso l'alto, nella gestione delle operazioni.

Il rispetto del principio del “Non arrecare danno significativo” (DNSH)

- Il Regolamento 2021/1060 introduce il **principio del DNSH**, nell'ambito della politica di coesione, che afferma che, nel contesto della lotta ai cambiamenti climatici, i fondi dovrebbero sostenere attività che rispettino gli standard e le priorità in materia di clima e ambiente dell'Unione e non dovrebbero danneggiare in modo significativo gli obiettivi ambientali ai sensi dell'art. 17 del Regolamento (UE) 2020/852.
- Un'attività economica arreca un danno significativo:
 - se porta a **significative emissioni di gas serra** (GHG – *GreenHouse Gas emission*);
 - se determina un **maggiore impatto negativo del clima attuale** e futuro, sull'attività stessa o sulle persone, sulla natura o sui beni;
 - se è **dannosa per il buono stato dei corpi idrici** (superficiali, sotterranei o marini) determinandone il loro deterioramento qualitativo o la riduzione del potenziale ecologico;
 - se porta a significative **inefficienze nell'utilizzo di materiali recuperati o riciclati**, ad **incrementi nell'uso diretto o indiretto di risorse naturali**, all'**incremento significativo di rifiuti**, al loro incenerimento o smaltimento, causando danni ambientali significativi a lungo termine;
 - se determina un **aumento delle emissioni di inquinanti** nell'aria, nell'acqua o nel suolo;
 - se è **dannosa per le buone condizioni e resilienza degli ecosistemi** o per lo stato di conservazione degli habitat e delle specie.

La verifica del rispetto del principio DNSH

- Gli orientamenti tecnici della CE, espressi da ultimo nella **Nota esplicativa EGESIF_21-0025-00** del 27/09/2021, forniscono agli stati Membri indicazioni circa le modalità con le quali valutare e rendere la dichiarazione di conformità al principio DNSH.
- Il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha adottato la Circolare del 30 dicembre 2021, n. 32 recante «Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – **Guida operativa per il rispetto del principio di non arrecare danno significativo all'ambiente (DNSH)**», al suo interno sono stati definiti specifici strumenti di supporto attraverso cui espletare le necessarie verifiche in ordine al rispetto del DNSH:
 - Linee guida
 - 29 Check-list specifiche per ciascuna delle principali tipologie di interventi da realizzare, ciascuna delle quali contiene:
 - Requisiti da verificare ex-ante
 - Requisiti da verificare ex-post



DNSH

La selezione delle operazioni e la funzione di garanzia dell'AdG

- **L'AdG ha una funzione di garanzia.** Nello specifico accerta che le operazioni selezionate dal soggetto beneficiario siano:
 - **conformi al programma**, ivi compresa la loro **coerenza con le pertinenti strategie alla base del programma**, e forniscano un **contributo efficace** al conseguimento degli obiettivi specifici del programma;
 - presentino il **miglior rapporto tra l'importo del sostegno, le attività intraprese e il conseguimento degli obiettivi**;
 - **finanziariamente sostenibili**, tenuto conto dei costi di gestione e di manutenzione che derivano dal mantenimento in esercizio di investimenti in infrastrutture o investimenti produttivi;
 - siano soggette a una **valutazione dell'impatto ambientale**;
 - rientrino nell'ambito di **applicazione del fondo interessato**.
- L'esito delle suddette verifiche è opportuno venga registrato di un apposito documento (es. check-list, verbale delle procedure di selezione, altro simile) onde poter consentire l'espletamento delle necessarie verifiche da parte degli organismi di controllo tenuti ad accertare il rispetto di una pista di controllo
- L'esplicitazione dei meccanismi di selezione delle operazioni costituisce il primo step delle c.d. «piste di controllo» da definire preventivamente in sede di formulazione del Sistema di Gestione e Controllo (Si.Ge.Co.) di un PO.

In generale, i criteri individuati rappresentano una proposta dinamica, suscettibile di possibili integrazioni e modificazioni, in modo da tener sempre conto, nel corso del periodo di programmazione, di eventuali cambiamenti strategici, programmatici, attuativi o procedurali.

Le operazioni a titolarità e le operazioni a regia

La procedura di selezione scelta dipende dalla **tipologia di beneficiari** preposti all'attuazione delle operazioni.

Operazioni a titolarità

Operazioni per le quali le PA sono responsabili dell'avvio e dell'attuazione delle operazioni

Obiettivo della procedura è verificare la congruenza delle singole operazioni ai criteri di selezione dei PO e del Programma, senza prevedere una graduatoria degli interventi proposti.

Operazioni a regia

Operazioni per le quali l'AdG/OI sono responsabili solo dell'avvio delle operazioni, ma le stesse sono attuate da altri

Obiettivo della procedura è selezionare operazioni proposte da soggetti terzi in relazione alla relativa capacità di produrre gli effetti economici e sociali cui le stesse operazioni sono destinate.

I criteri di selezione

- Deputato alla vigilanza ed alla supervisione strategica del processo di attuazione di un programma operativo è il Comitato di Sorveglianza che ha, tra i suoi compiti principali, **la valutazione sullo stato di avanzamento del programma** e l'esame delle azioni atte a raggiungerne gli obiettivi.
- Il Comitato si riunisce **almeno una volta l'anno** e la sua composizione è definita dall'amministrazione titolare del programma, assicurando una rappresentanza equilibrata, oltre che dei soggetti direttamente interessati dall'attuazione della strategia del programma, anche di rappresentanze delle parti economiche, sociali e del terzo settore portatrici di interessi qualificati e/o diffusi alle scale territoriali pertinenti.

il Comitato di Sorveglianza approva i criteri di selezione delle operazioni, subito dopo l'approvazione del programma

La definizione dei criteri di selezione



La tipologia di criteri di selezione delle operazioni

Criteri di ammissibilità *(generali e specifici)*

Rappresentano elementi imprescindibili dal punto di vista amministrativo e di rispetto della normativa regionale, nazionale e comunitaria, a fronte della cui eventuale carenza il finanziamento non può essere concesso.

Questi criteri sono trasversalmente applicabili a tutti gli Assi ed a tutte le Azioni dei Programmi

Criteri di valutazione

Sono individuati in relazione alla specificità dell'azione, strettamente collegati ai contenuti del progetto ed ai soggetti proponenti, che definiscono la graduatoria delle operazioni, sulla base di un sistema di pesi/punteggi associati a ciascun criterio. Essi comportano una valutazione quali/quantitativa sulla rispondenza di un'operazione alla strategia generale ed agli obiettivi specifici dei Programmi, subordinata all'esito positivo della verifica sull'ammissibilità

Criteri di premiali

Contribuiscono, insieme ai criteri di valutazione, a definire la graduatoria delle operazioni, sulla base di un sistema di pesi/punteggi associati a ciascun criterio

I criteri di ammissibilità

Afferiscono a tutte le **tipologie di operazioni**.

La verifica di ammissibilità è condotta in base a:

- **requisiti di conformità:** concernono il rispetto delle modalità e dei termini fissati per la presentazione delle proposte progettuali e la completezza della documentazione presentata; il rispetto di ulteriori elementi o di ulteriori caratteristiche dell'intervento, quali i limiti e i vincoli imposti dai dispositivi di attuazione in termini, per es. di soglie minime e massime di costo, o in termini di durata.
- **requisiti del proponente:** appartenenza del soggetto proponente alle categorie dei soggetti beneficiari individuati dall'azione di riferimento e dai relativi dispositivi di attuazione; possesso dei requisiti soggettivi e oggettivi previsti dalla normativa vigente per l'attuazione delle azioni e indicati nel bando.
- **requisiti dell'operazione:** coerenza della proposta progettuale dell'operazione con le finalità e i contenuti dell'azione come specificamente declinati nei relativi dispositivi di attuazione; l'eventuale riferibilità della proposta progettuale a uno specifico ambito applicativo di riferimento, tematico o settoriale, individuato sulla base delle prescrizioni del programma; la localizzazione: ubicazione della sede operativa del proponente in una delle regioni costituenti l'ambito geografico di eleggibilità dei programmi.

L'assenza di uno dei requisiti richiesti comporta la conclusione del procedimento e la non ammissibilità alla successiva fase di valutazione (c.d. «Irricevibilità»).

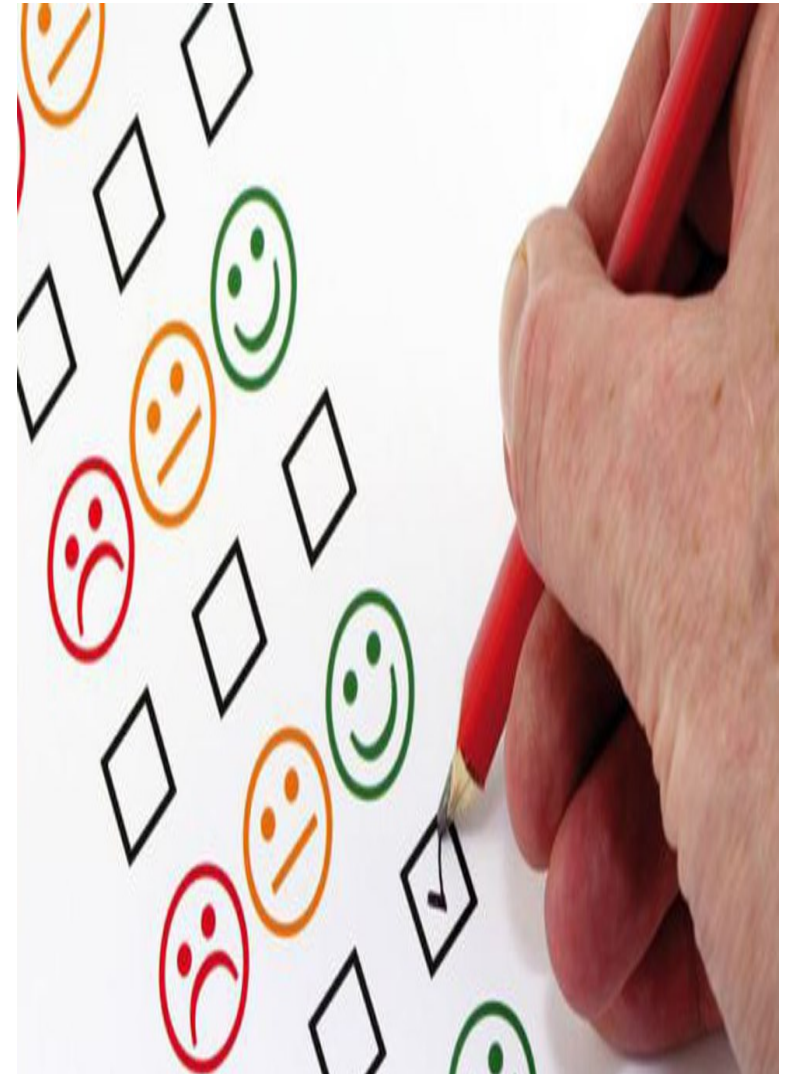


I criteri di valutazione

Afferiscono normalmente alla selezione di «operazioni a regia».

I criteri di valutazione, ancorché diversamente declinati o declinabili nei dispositivi di attuazione degli interventi attivati, da un punto di vista logico fanno riferimento a tre classi di analisi:

- **caratteristiche del soggetto proponente:** di norma il soggetto proponente è valutato attraverso opportuni indicatori e/o parametri quali-quantitativi che consentano di verificare la capacità tecnico-organizzativa e economico-finanziaria, per la realizzazione del progetto;
- **qualità della proposta progettuale:** tale criterio, ancorché diversamente declinato in funzione delle tipologie di intervento concretamente attivate, fa prevalentemente riferimento ad aspetti quali la fattibilità tecnica dell'operazione proposta, la sua sostenibilità economico-finanziaria, la sostenibilità ambientale, l'accuratezza ed il dettaglio della progettazione, in termini di elementi analitici a supporto, il livello delle soluzioni tecnologiche adottate e la qualità dell'approccio e delle soluzioni messe in campo nel caso degli interventi per l'inclusione sociale;
- **impatto del progetto:** questo criterio si applica per lo più a progetti di natura strategica e fa riferimento ad aspetti quali la capacità del progetto di conseguire i relativi risultati attesi.



I criteri di premialità

Afferiscono normalmente alla selezione di «operazioni a regia».

I criteri di premialità sono una componente eventuale e facoltativa dei criteri di selezione e sono il mezzo attraverso il quale le proposte progettuali possono essere oggetto:

- dell'attribuzione di “riserve” di risorse, cioè quote di risorse stanziare nei dispositivi di attuazione specificamente dedicate a soggetti proponenti e/o proposte progettuali che rispettano i criteri individuati;
- dell'attribuzione di premialità per alcune caratteristiche degli interventi come ad esempio la coerenza con iniziative assunte a livello comunitario, la complementarità con altri programmi comunitari rilevanti.
- I criteri di premialità rappresentano quindi ulteriori elementi di valutazione in grado, eventualmente, di indirizzare l'intervento attivato verso quegli aspetti che si ritiene opportuno valorizzare al fine di selezionare un target più specifico di beneficiari e proposte progettuali.



...alcuni esempi applicati al settore della «Agenda Digitale»

Obiettivo Specifico	Azione	Criteri di ammissibilità	Criteri di valutazione	Criteri di premialità
<p>1.1 - Digitalizzazione dei processi amministrativi e diffusione di servizi digitali pienamente interoperabili [RA 2.2]</p> <p>IR01 - Numero di Comuni della Città metropolitana con servizi pienamente interattivi in percentuale sul totale dei Comuni della Città metropolitana Baseline 2012 (%): RMS 15,5 RT 23,6 RS 20,6 Target 2023: Tutte 70</p> <p>IR02 - Persone di 14 e più che hanno usato internet negli ultimi 12 mesi per relazionarsi per uso privato con la Pubblica Amministrazione o con i gestori di servizi pubblici Baseline 2013 (%): RMS 29,10 RT 36,9</p>	<p>1.1.1 - Adozione di tecnologie per migliorare i servizi urbani della smart city</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Coerenza con i 7 ambiti tematici individuati nel PON - Rispetto della tipologia di beneficiari prevista dal PON (Amministrazioni comunali o loro società di scopo interamente pubbliche) - Coerenza con le disposizioni previste da Agenda Digitale Europea (in ambito strategia Europa 2020) e Strategia Nazionale per la Crescita Digitale 2014-2020 - Rispetto della normativa prevista dal Codice dell'Amministrazione Digitale e i limiti imposti dai principi di necessità, proporzionalità, pertinenza e non eccedenza dei dati personali trattati - Coerenza con gli strumenti ordinari di pianificazione previsti dall'ordinamento nazionale per il livello comunale o l'Area Vasta (ad es. piani strategici regionali o metropolitani, agende digitali locali, piani telematici, ecc.) - Previsione di funzionalità di tipo scalabile, interoperabile e modulare, adeguabili alle esigenze di amministrazioni di dimensioni molto diversificate in termini di popolazione - Conformità all'art. 68 c. 2 del Codice dell'Amministrazione Digitale in merito all'interoperabilità e cooperazione applicativa con i servizi offerti Piattaforme Nazionali (Sistema Pubblico di Connettività, Piano Nazionale di Crescita Digitale, ecc.) 	<p>a) <i>Caratteristiche di fattibilità, sostenibilità economica e finanziaria della proposta:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Sostenibilità economica e finanziaria, capacità di <i>governance</i> e di controllo dell'intervento - Adeguatezza dei sistemi di monitoraggio (dati in formato open) e della valutazione dei risultati - Grado di misurabilità degli impatti degli interventi - Adeguatezza delle condizioni tecniche ed economiche con cui un servizio è reso disponibile ad altre Amministrazioni - Adeguato coinvolgimento delle strutture e degli utilizzatori finali per l'usabilità e la semplicità d'uso, nel rispetto del concetto di <i>codesign</i> previsto dal PON <p>b) <i>Qualità della proposta progettuale:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Capacità di incremento delle performance dei processi amministrativi nei livelli di completezza funzionale, usabilità, multicanalità ed utilizzo in mobilità (automazione dei procedimenti di back-office, dematerializzazione, centralizzazione e integrazione banche dati, Internet of Things, ecc.) 	<ul style="list-style-type: none"> - Presenza di elementi di complementarità con altri strumenti di programmazione rilevanti (es. PON, POR, ecc.) - Complementarità con altre proposte progettuali che si riferiscono ad Azioni di altri Assi del PON - Indicazione di una stima della riduzione di costi e tempi sostenuti dagli utenti - Rilascio dei servizi applicativi con licenze open source - Numero di nuovi servizi attivati a copertura di più aree tematiche del programma - Percentuale di Comuni associati coinvolti oltre il Comune capoluogo

...alcuni esempi applicati al settore dei «Servizi per l'inclusione sociale»

Obiettivo Specifico	Azione	Criteri di ammissibilità	Criteri di Valutazione	Criteri di premialità
<p>3.1 - Riduzione del numero di famiglie con particolari fragilità sociali ed economiche in condizioni di disagio abitativo [RA 9.4]</p> <p>IR 11 percentuale di partecipanti che escono dal disagio abitativo dopo 1 anno dalla conclusione dell'intervento -altre persone svantaggiate;</p> <p>Baseline 2013 (%) RMS 80 RT 80 RS 80 Target 2023 RMS 90 RT 90 RS 90</p> <p>IR12 percentuale di partecipanti che escono dal disagio abitativo dopo 1 anno dalla conclusione dell'intervento -partecipanti le cui famiglie sono senza lavoro</p>	<p>3.1.1 - Azioni integrate di contrasto alla povertà abitativa (AP 9.4.2)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Rispetto dei gruppi target sociali specifici della propria area urbana per risolvere le più acute problematiche locali; - Coerenza con gli strumenti di pianificazione strategica e settoriale (ad es. Piani sociali di zona, Strategie di Azione Locale, etc.) che inquadrano la proposta all'interno di una più ampia strategia di inclusione sociale attiva; 	<p>Per le caratteristiche del soggetto proponente si rimanda ai contenuti indicati al paragrafo 1.2.2.</p> <p><i>a) Caratteristiche di fattibilità, sostenibilità economica e finanziaria della proposta :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Sostenibilità economica e finanziaria della proposta; - Adeguatezza del piano gestionale nel medio e lungo periodo; - Capacità di governance e di controllo dell'intervento; - Adeguatezza dei sistemi di monitoraggio e valutazione dei risultati; - Grado di misurabilità degli impatti degli interventi. <p><i>b) Qualità della proposta progettuale:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Livello di dettaglio e di descrizione delle caratteristiche e delle modalità di erogazione dei servizi; - Adeguatezza del modello proposto in termini di modalità organizzative, procedure, metodologie per l'offerta dei servizi; - Valutazione della capacità di intercettare la domanda dei bisogni e di fornire una risposta adeguata e integrata (i.e. modalità di analisi del fabbisogno, incrocio di domanda e offerta, erogazione di servizi multidimensionali integrati); - Capacità di massimizzare i risultati, ovvero di perseguire l'integrazione con le azioni dell'asse 4; - Replicabilità e trasferibilità del modello proposto. <p><i>c) Impatto del Progetto:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Miglioramento strutturale delle capacità operative di presa in carico (incremento del numero delle persone); - Miglioramento strutturale della capacità di integrazione fra i servizi (incremento della qualità di erogare il servizio). 	<ul style="list-style-type: none"> - Complementarietà con altri programmi comunitari rilevanti. - Sinergia con altri strumenti nazionali/regionali e/o privati indirizzati all'innovazione dei servizi pubblici ed alla riqualificazione delle aree urbane degradate. - Livello di integrazione e sinergia con le azioni tipo dell'Asse 1, in particolare con il sistema di anagrafe dei destinatari di alloggio. - Sinergia con i percorsi di inclusione attiva, in linea con quanto previsto dalla Sperimentazione SIA (Sostegno per l'Inclusione Attiva).

Le procedure di selezione delle operazioni

Una panoramica

- Inserimento nel documento di programmazione;
- Procedura negoziale;
- Procedure valutative concorsuali;
- La co-programmazione/progettazione;
- Affidamento in condizione di esclusiva;
- Collaborazione pubblico-pubblico;
- Collaborazione pubblico-privato;
- Affidamento in-house.



Inserimento dell'operazione all'interno del documento di programmazione



- L'articolo 22, paragrafo 3, del Regolamento sulle Disposizioni Comuni (Reg. UE 2021/1060) prevede la possibilità per le Autorità di Gestione di inserire direttamente all'interno del documento di programmazione sottoposto a decisione comunitaria **l'Elenco delle operazioni pianificate di importanza strategica, corredato di calendario**
- Quando l'autorità di gestione seleziona un'operazione di importanza strategica, essa **informa la Commissione entro 1 mese** e le fornisce tutte le informazioni pertinenti a tale operazione.
- Per operazioni di importanza strategica e operazioni il cui costo totale **supera 10 000 000 EUR**, è richiesta obbligatoriamente l'organizzazione di un evento o un'attività di comunicazione, come opportuno, coinvolgendo in tempo utile la Commissione e l'autorità di gestione responsabile.

Operazioni di importanza strategica nel PR FESR RAS 2021-27



- **Priorità 1 - OS1.iii)** - Strumento finanziario per sostegno ai destinatari **attraverso piattaforme fintech** (*13,5 mln/€*)
- **Priorità 2 - OS1.ii)** – Sostegno all'introduzione di **tecnologie digitali** nei processi aziendali delle PMI (*29 mln/€*)
- **Priorità 3 – OS2.1 – Distretti energetici** per l'efficiamento energetico dei processi produttivi delle MPMI (*39 mln/€*)
- **Priorità 3 – OS2.iv)** – Potenziamento dei mezzi aerei per la lotta agli incendi (*32 mln/€*)

Operazioni di importanza strategica nel PR FSE+ RAS 2021-27



- **Priorità 1.a) – Iniziativa *Green & Blue Economy*** – Percorsi formativi mirati e di accompagnamento alla creazione d’impresa ed alla certificazione e rafforzamento delle competenze (**42 mln/€**)
- **Priorità 2.f – Iniziativa «Si torna tutti a scuola»** per il miglioramento delle competenze di base degli studenti delle scuole superiori di primo e secondo grado (**64 mln/€**)
- **Priorità 3.h – Prosecuzione Iniziativa «INCLUDIS 2021»** progetti personalizzati per l’inclusione e lo sviluppo delle competenze per la presa in carico multiprofessionale (**14 mln/€**)
- **Priorità 4.a – Prosecuzione iniziativa «TVB under 35»** per la concessione di incentivi per la stabilizzazione dei giovani nel mondo del lavoro (**22 mln/€**)

La procedura negoziale

- La selezione di tipo negoziale presuppone un **iter concertativo con gli stakeholders** potenzialmente interessati da una determinata priorità/necessità di intervento all'esito del quale vengono individuate le operazioni maggiormente idonee al perseguimento delle finalità perseguite.
- Il ricorso a procedure di selezione di tipo negoziale è più tipico delle **operazioni a carattere pubblico**, ma non è esclusa la relativa applicazione anche in ambito imprenditoriale.
- In questo caso vige il **principio di concertazione**: nella scelta delle operazioni da inserire all'interno del PO vengono consultati soggetti interessati al raggiungimento delle finalità previste dai vari Obiettivi Specifici e la scelta delle operazioni avviene attraverso una negoziazione con gli stessi (es. riunione dei sindaci, call for idea, avviso pubblico, et simili).
- La procedura è quindi caratterizzata da un **dialogo che s'instaura tra le parti coinvolte**, vengono attivati e convocati uno o più tavoli di confronto tecnico per la condivisione delle strategie e la definizione degli interventi da inserire nel piano/programma proposte dai potenziali partner. Sono quindi selezionati operatori a decidere cosa deve essere realizzato.



Questa modalità è spesso sgradita alla Commissione Europea, la stessa infatti predilige modalità di selezione che garantisca una maggiore parità di accesso.

Le procedure valutative

Le procedure valutative a graduatoria e a sportello

Procedimento a graduatoria

- Nel procedimento a graduatoria sono regolati partitamente nel bando di gara i contenuti, le risorse disponibili, i termini iniziali e finali per la presentazione delle domande.
- La selezione delle iniziative ammissibili è effettuata mediante valutazione comparata, **nell'ambito di specifiche graduatorie, sulla base di idonei parametri oggettivi predeterminati.**

(Art.5.2 D.lgs. 123/98)

Procedimento a sportello

- Nel procedimento a sportello è prevista **l'istruttoria delle agevolazioni secondo l'ordine cronologico di presentazione delle domande**, nonché la definizione di soglie e condizioni minime, anche di natura quantitativa, connesse alle finalità dell'intervento e alle tipologie delle iniziative, per l'ammissibilità all'attività istruttoria. Ove le disponibilità finanziarie siano insufficienti rispetto alle domande presentate, la concessione dell'intervento è disposta secondo il predetto ordine cronologico.

(Art.5.3 D.lgs. 123/98)

Le procedure valutative a graduatoria

- Le procedure valutative a graduatoria consistono nella raccolta di proposte in un lasso di tempo determinato e nella conseguente valutazione delle stesse al fine della creazione di una graduatoria.
- La valutazione delle proposte pervenute avviene sulla base di una **procedura di istruttoria e di valutazione delle domande che va codificata ex-ante** e i cui criteri vanno espressamente previsti e resi pubblici al momento dell'apertura della raccolta delle proposte. Tali criteri non possono essere modificati o aggiunti in un momento successivo all'uscita del bando.
- I criteri valutativi devono essere il più possibile **oggettivi e coerenti** con i fini che vogliono perseguirsi.
- Dopo la chiusura dei termini per la presentazione delle proposte progettuali si può procedere alla nomina della **Commissione di Valutazione**, che sarà composta da un Presidente e da un numero di membri tale a rendere la composizione della Commissione **dispari**. Al fine di concorrere all'attuazione di procedure valutative chiare e trasparenti, ciascun membro è tenuto a sottoscrivere una **dichiarazione sostitutiva di atto notorio di assenza di conflitti di interesse**.
- La valutazione delle proposte potrà essere **collegiale**, nel qual caso tutti i membri esprimono una valutazione su ognuna di esse, o **individuale**, ciascun membro della commissione sarà incaricato della valutazione di singole proposte pervenute. L'attività di valutazione sarà formalizzata e saranno redatti appositi verbali.
- La pubblicazione della graduatoria dovrà avvenire nelle stesse modalità di pubblicazione del bando e prima dell'aggiudicazione sarà opportuno far trascorrere un lasso di tempo utile affinché gli altri operatori interessati possano svolgere eventuali o richiedere l'accesso agli atti deduzioni (**clausola di stand-still**).



Le procedure valutative a sportello

SPORTELLO

- Le procedure valutative a sportello permettono di presentare la domanda di partecipazione **senza una specifica scadenza**, ma fino all'esaurimento delle risorse stanziare. Questo li differenzia da tutti quei bandi di gara che invece prevedono una data di inizio e una di fine all'accoglimento delle domande e quindi una scadenza.
- Le domande sono registrate e valutate in base all'ordine cronologico di presentazione; le risorse sono quindi assegnate ai progetti valutati positivamente sulla base dell'ordine cronologico di presentazione e fino a esaurimento dei fondi disponibili.
- Si tratta quindi di una procedura **più snella**, rispetto alle procedure a graduatoria. In questo caso, infatti, seppure venga creata una griglia di valutazione, questa ha la finalità di valutare la presenza dei requisiti considerati **minimi** per l'accettazione della proposta pervenuta. La presenza di una condizione giudicatrice non è obbligatoria.
- La procedura però ha anche dei risvolti negativi: al termine della selezione **non sarà individuato «il meglio»** delle proposte pervenute ma verranno accettate tutte le proposte che contenevano i termini minimi per essere accettate.

Procedure a graduatoria vs procedure a sportello

	Procedure a graduatoria	Procedure a sportello
PRO	<ul style="list-style-type: none">• Valutazione delle proposte «migliori»• Maggiore obiettività nella selezione• Indicazione di un lasso di tempo per l'invio delle proposte	<ul style="list-style-type: none">• Procedura più snella• Tempi ridotti
CONTRO	<ul style="list-style-type: none">• Procedura più complessa• Tempi più lunghi• Maggiore rischio di accesso agli atti e/o di ricorsi	<ul style="list-style-type: none">• Non c'è una vera selezione della proposta «migliore»• Click-day (rischio collegato all'uso degli strumenti telematici)

Selezione mediante utilizzo di procedura di selezione altrui

Non sempre la selezione delle operazioni segue ad una procedura avviata dallo stesso soggetto che le identifica, in alcuni casi è possibile selezionare operazioni tramite procedure di selezione promosse da altri soggetti:

- I «**Seal of excellence**» è un marchio di eccellenza che la Commissione UE conferisce a quei progetti ammissibili a contributo ma non finanziabili per carenza di fondi. Il marchio consente ai beneficiari che lo ricevono di accedere ad altre fonti di finanziamento, sia europee che nazionali, dimostrando al contempo l'alta qualità del proprio progetto (La Commissione Europea gestisce uno dei sistemi di valutazione migliori al mondo e si serve di gruppi internazionali di esperti esterni per le valutazioni "*peer review*" dei progetti presentati).
- I progetti SoE possono, infatti, ricevere direttamente, senza una nuova valutazione qualitativa, finanziamenti a valere sul Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) o Fondo Sociale Europeo (FSE+) ai sensi del Regolamento sulle Disposizioni Comuni (CPR) 2021/1060 (articolo 73, paragrafo 4) alle seguenti condizioni:
 - le operazioni siano conformi al programma e forniscano un contributo efficace al conseguimento degli obiettivi specifici del programma;
 - le operazioni correlate ad una condizione abilitante siano coerenti con le corrispondenti strategie e con i documenti di programmazione redatti per il soddisfacimento di tale condizione abilitante;
 - le operazioni selezionate rientrino nell'ambito di applicazione del fondo interessato e siano attribuite a una tipologia di intervento.
- Analogo meccanismo può essere agito per selezioni effettuate da altri organismi pubblici, a condizione che non si ingenerino disparità di trattamento

Selezione mediante utilizzo di procedura di selezione altrui



- È prevista la possibilità di **finanziare scorrimenti di graduatoria di operazioni selezionate da altri soggetti** pubblici. È infatti possibile che Ente abbia indetto un bando per la presentazione di progetti e che all'esito della selezione abbia costruito una graduatoria delle proposte pervenute.
- Le graduatorie stilate dagli Enti promotori possono così essere utilizzate da parte di altre amministrazioni, che procedono allo scorrimento delle stesse, identificando **progetti realizzabili sul proprio territorio**.
- La scelta tra la indizione di un concorso e lo scorrimento della graduatoria di un altro ente appartiene alla sfera della discrezionalità dell'ente precedente, tuttavia, lo scorrimento deve seguire l'ordine indicato dalla graduatoria stessa.

L'opinione della Commissione Europea

Estratti dal documento:

«Selection of operation: findings of the stock taking study and handbook of good practices»

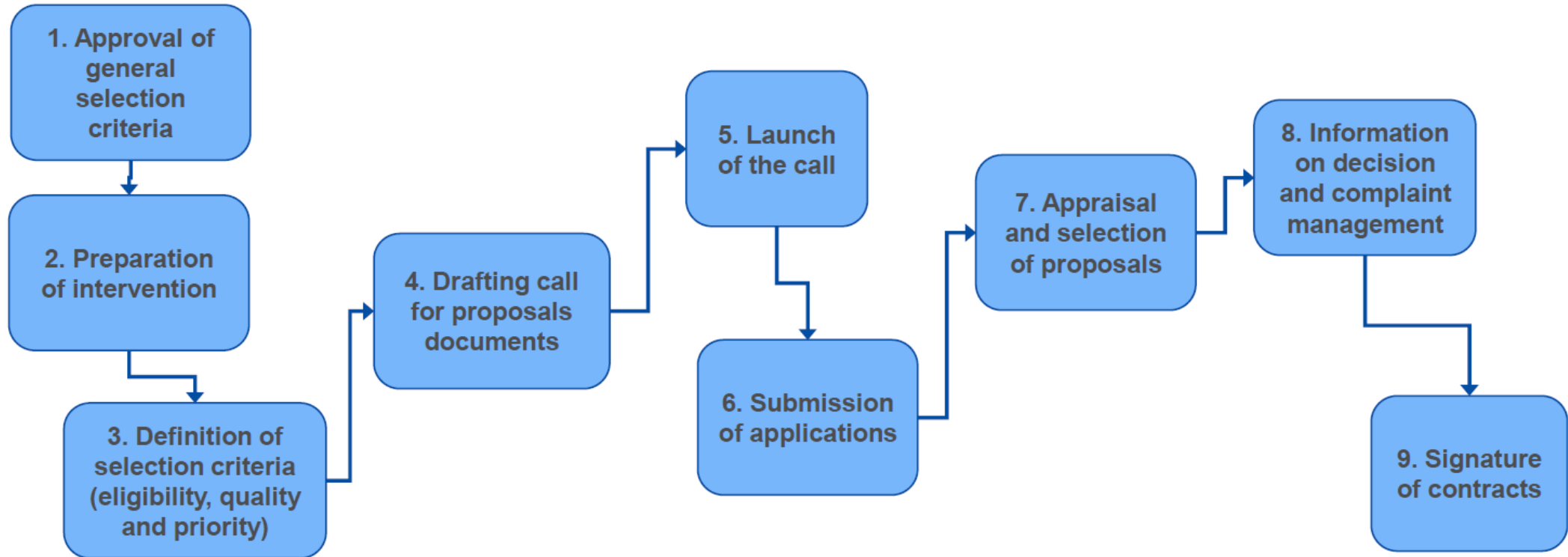


Selection of operations:

Findings of the stock taking study and handbook of good practices

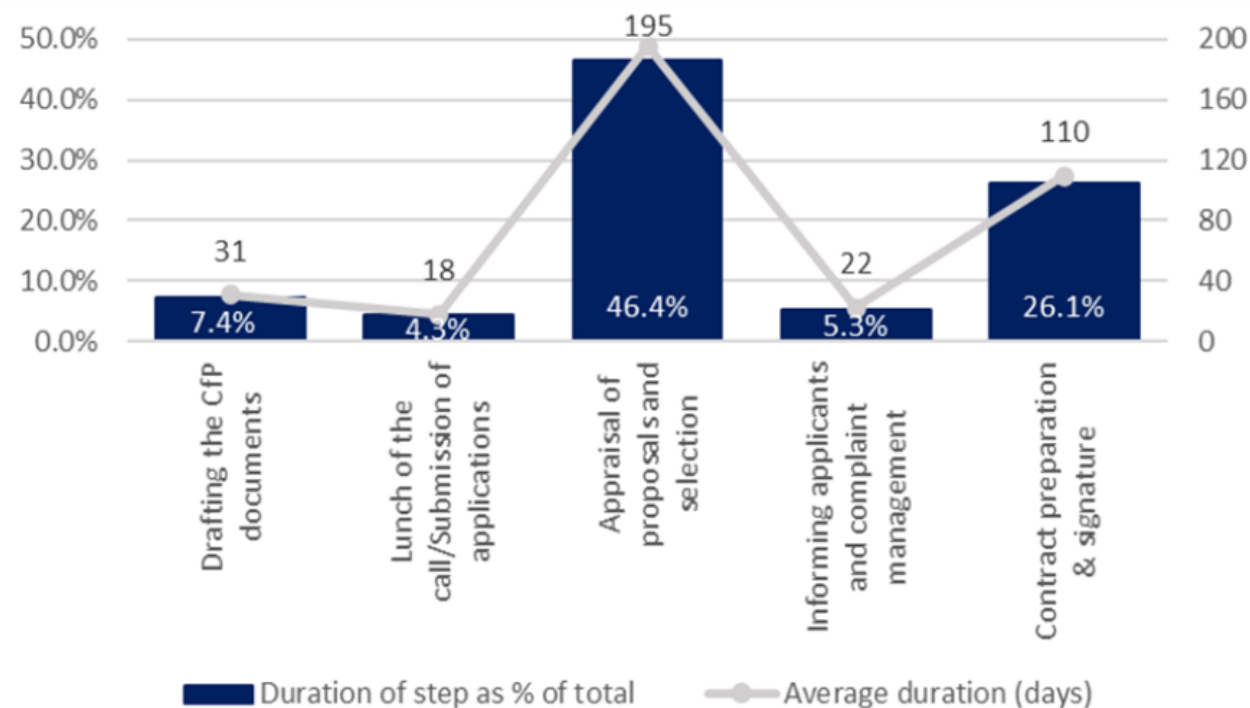


9 steps in selection of operations



Selection of operations: average duration of steps

- **376 FTE** days is an overall average **duration** of steps 4 to 9
- **Appraisal and selection of proposals** is the most burdensome step (46.4% of the effort) followed by **contract preparation & signature** (26.1%)
- However, duration in calendar days range from less than **160** to more than **1600** calendar days



Step 9: points to consider

- Process should be **as digital as possible**
- **Proposal adjusted** based on recommendations from evaluation
- Training and **explanation to Beneficiaries** on contract conditions is very useful
- **Standard contracts conditions/templates** helps to ensure smoother contract preparation and signature process

Selection of operations: problems faced

- Lack of clearly defined **focus of interventions**. Lack of knowledge on the **project pipeline** and **interest** of the **target groups**.
- Selection criteria is one of the **most relevant** aspects generating some issues:
 - *too many, too complex, too broad, and not operational criteria*
 - the lack of *supporting guidelines* on how to assess/quantify those criteria
 - It is evident that there is a need for intensive **consultations** with the relevant stakeholders **during** the process of the **criteria and call design**
- Challenges concerning **human resources** (appointment of **evaluators**)
- Unexplored potential of **digitalisation and standardisation**

Selection of operations: aspects of good practice

- **Reducing** the administrative **burden** (for applicants, MA and IB):
 - Digital tools to support selection processes, incl. interoperability
 - Standardised templates & forms/sharing info between MA/IBs
 - e.g. supporting documents at the end of the process
- Ensuring sufficient **human resources**
 - In time!
 - Exchange of experts among institutions
 - Specialised experts (e.g. state aid/PP, horizontal principles)
 - Initial and consensus meetings
 - Learn from mistakes
- Good **communication** activities in all stages of the calls
- Regular **support** to the potential **applicants**

Handbook: what is it about?

Some examples of good practices:

Preparation of the intervention

- Learning from past calls and ensuring **market relevance**
- The use of **participatory** approaches to improve the selection process
- **Practical training** and a **network of practitioners** to reinforce authorities' capacity to **design** interventions

Definition of selection criteria

- Involving **experts** in design and assessment of selection criteria
- **Thematic committees** supporting the design of the call and the identification of appropriate selection criteria

Drafting call for proposals documents

- Use of **standardized templates** and sharing of examples of successful applications
- **Participatory approach** in designing the CFP documents

Call launch and submission of applications

- Provision of **individual support** to applicants
- User **friendly IT tools**, interoperable with external register/databases and that allow some **automation** in the submission of application

Appraisal and selection of proposals

- External evaluators, recruited on the basis of a **framework contracts**
- IT tools that allow automatic detection of **double funding** and **automatic appraisal** of projects' quality
- **External experts training** ensuring efficiency and transparency

Informing applicants on the outcome, and management of complaints

- Providing detailed **feedback** and suggestions to unsuccessful applications
- Efficiently managing the complaints **prevents from blocking** the contracting phase

Contract signature

- Use of **IT tools** for contract preparation and signature
- **Training successful applicants** on the contract management aspects



La co-programmazione / co-progettazione

La co-progettazione

La coprogettazione si configura come uno **strumento per promuovere la collaborazione tra i diversi attori dell'ambito del sociale** che permette, nello stesso tempo, di diversificare i modelli organizzativi e le forme di erogazione degli interventi e dei servizi di rilevanza sociale, consentendo maggiore flessibilità di azione.



Principale differenza tra appalto di servizi e co-progettazione

Appalto servizi

Uno strumento utile ad individuare il miglior fornitore di una prestazione definita, facendolo emergere da una competizione

Co-progettazione

Uno strumento utile a far emergere, un progetto condiviso identificando insieme e grazie alla sinergia dei soggetti presenti al tavolo le migliori risposte ad uno specifico bisogno sociale

La legislazione nazionale in materia di co-progettazione

Legge 328/00

- L'art. 1, ai commi 4 e 5 riconosce al Terzo Settore un **ruolo attivo**, sia nell'erogazione che nella progettazione dei servizi sociali;
- L'art. 5 al comma 2 prevede, ai fini dell'affidamento dei servizi, che gli enti pubblici promuovano azioni per favorire il ricorso a forme di aggiudicazione o negoziali che consentano ai soggetti del Terzo Settore la **piena espressione della propria progettualità**. Ci si muove qui chiaramente nell'alveo dei riferimenti alla legislazione in materia di appalti, viene tuttavia riconosciuta e valorizzata la capacità progettuale del terzo settore;
- L'art. 6, comma 2 lettera a) attribuisce ai Comuni l'attività di programmazione, progettazione e realizzazione del sistema locale dei servizi sociali in rete, attraverso la concertazione delle risorse umane e finanziarie locali, con il **coinvolgimento del Terzo Settore**.

La legislazione nazionale in materia di co-progettazione

Il **D.p.c.m. 30/03/2001**, in attuazione dell'art. 5 Legge 328/00, per la prima volta introduce il termine «**co-progettazione**» nel quadro normativo nazionale, rinviando al legislatore regionale l'adozione di indirizzi per definire modalità di indizione e funzionamento delle istruttorie pubbliche. Più specificatamente:

- l'art. 1 conferma la necessità di **valorizzare il ruolo del Terzo Settore nelle attività di programmazione e progettazione** del sistema integrato di interventi e servizi sociali;
- i successivi articoli entrano nel merito dei criteri e delle forme di aggiudicazione delle gare di appalto, sostenendo la necessità di forme di scelta del contraente che favoriscano la valorizzazione delle capacità progettuali del Terzo Settore e fornendo disposizioni di maggiore dettaglio e chiarimento rispetto all'art. 5 stesso;
- l'art. 7 compie un passaggio ulteriore fondamentale, sostenendo esplicitamente che *«al fine di affrontare specifiche problematiche sociali, valorizzando e coinvolgendo attivamente i soggetti del terzo settore, i comuni possono indire istruttorie pubbliche per la co-progettazione di interventi innovativi e sperimentali su cui i soggetti del terzo settore esprimono disponibilità a collaborare con il comune per la realizzazione degli obiettivi. Le regioni possono adottare indirizzi per definire le modalità di indizione e funzionamento delle istruttorie pubbliche, nonché per la individuazione delle forme di sostegno»*.

Autorità Nazionale Anticorruzione Delibera n. 32 del 20 gennaio 2016

Linee guida per l'affidamento di servizi a enti del terzo settore e alle cooperative sociali

- *[...La co-progettazione si sostanzia in un **accordo procedimentale di collaborazione** che ha per oggetto la definizione di progetti innovativi e sperimentali di servizi, interventi e attività complesse da realizzare in termini di partenariato tra amministrazioni e privato sociale e che trova il proprio fondamento nei **principi di sussidiarietà, trasparenza, partecipazione e sostegno dell'impegno privato nella funzione sociale.**]*
- Conseguentemente, tale strumento può essere utilizzato per promuovere la realizzazione degli interventi previsti nei piani di zona attraverso la concertazione, con i soggetti del terzo settore, di forme e modalità di:
 - inclusione degli stessi nella rete integrata dei servizi sociali;
 - collaborazione fra P.A. e soggetti del terzo settore;
 - messa in comune di risorse per l'attuazione di progetti e obiettivi condivisi.
- Al fine di garantire la correttezza e la legalità dell'azione amministrativa, **le amministrazioni, nel favorire la massima partecipazione dei soggetti privati alle procedure di co-progettazione, devono mantenere in capo a se stesse la titolarità delle scelte.**
- In particolare, devono predeterminare gli **obiettivi generali e specifici** degli interventi, definire le **aree di intervento**, stabilire la **durata del progetto** e individuarne le **caratteristiche essenziali**, redigendo un **progetto di massima** che serve anche a orientare i concorrenti nella predisposizione della proposta progettuale.

Autorità Nazionale Anticorruzione Delibera n. 32 del 20 gennaio 2016

Linee guida per l'affidamento di servizi a enti del terzo settore e alle cooperative sociali

- Le amministrazioni devono favorire la massima partecipazione dei soggetti alle procedure di co-progettazione e adottare metodi di selezione che prevedano l'accertamento del possesso di requisiti di affidabilità in capo ai partecipanti e l'adeguata valutazione delle caratteristiche e dei costi del progetto presentato.
- In particolare, in linea con i modelli già sperimentati in diverse realtà territoriali, il percorso di co-progettazione potrebbe essere articolato nelle seguenti fasi:
 - a) **pubblicazione di un avviso** di interesse con cui si rende nota la volontà di procedere alla co-progettazione. Nell'avviso sono indicati un progetto di massima, nonché i criteri e le modalità che utilizzati per l'individuazione del progetto;
 - b) **individuazione del soggetto** o dei soggetti partner dell'ente mediante una selezione volta a valutare i seguenti aspetti:
 - possesso dei requisiti di ordine generale (al riguardo sembra opportuno adottare i criteri previsti dall'art. 38 dello Codice dei Contratti), tecnici, professionali e sociali (tra cui l'esperienza maturata);
 - caratteristiche della proposta progettuale;
 - costi del progetto;
 - c) **avvio dell'attività vera e propria** di co-progettazione, con la possibilità di apportare variazioni al progetto presentato per la selezione degli offerenti;
 - d) **stipula della convenzione.**

Art. 55 D.lgs. 117/2017 (Codice del Terzo Settore)

- *Comma 1. «...nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi sociali, le **amministrazioni pubbliche assicurano il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore, attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione e accreditamento**, poste in essere nel rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché delle norme che disciplinano specifici procedimenti ed in particolare di quelle relative alla programmazione sociale di zona»;*
- *Comma 2. «La **co-programmazione** è finalizzata all'individuazione, da parte della pubblica amministrazione procedente, dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili»;*
- *Comma 3. «La **co-progettazione** è finalizzata alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti, alla luce degli strumenti di programmazione ... individuati dalla pubblica amministrazione procedente»;*
- *Comma 4. «Ai fini di cui al comma 3, l'individuazione degli enti del Terzo settore con cui attivare il partenariato avviene anche mediante **forme di accreditamento** nel rispetto dei **principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento**, previa definizione, da parte della pubblica amministrazione procedente, degli obiettivi generali e specifici dell'intervento, della durata e delle caratteristiche essenziali dello stesso nonché dei criteri e delle modalità per l'individuazione degli enti partner».*

«Crea il tuo modello di co-progettazione»

Non esiste un vero e proprio modello di co-progettazione o contenuti standard relativi ai procedimenti. Tuttavia prima di procedere con il procedimento occorre verificare:

- L'esistenza di eventuali disposizioni contenute nella legislazione regionale e provinciale;
- Quanto previsto da eventuali atti generali;
- Eventuali disposizioni contenute nei Regolamenti degli enti;
- Esiti di procedimenti di co-programmazione precedentemente svolti;
- Quanto previsto da eventuali da strumenti di programmazione e di pianificazione di settore;
- Possibili atti di indirizzo degli enti.

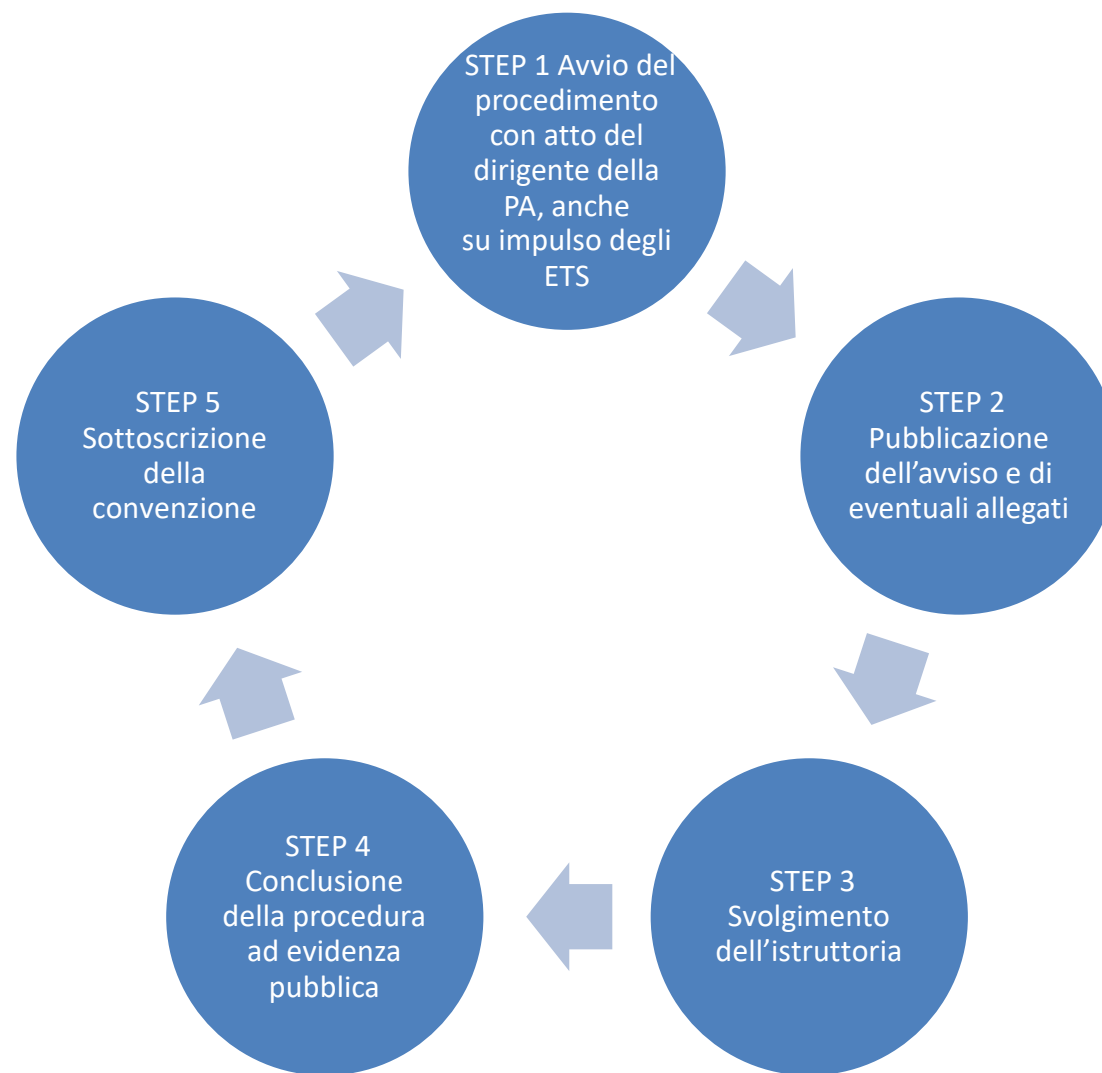


Dotarsi di un regolamento

Si rivela necessario mettere a punto un «contenitore» che definisca e strutturi formalmente il processo, con l'obiettivo di renderlo, per quanto possibile, certo e trasparente.

Riferimenti legislativi	L. 328/00, D.p.c.m. 2001, legislazione regionale, d.lgs. n. 117/2017
Principi	Attuazione del principio di sussidiarietà e valorizzazione delle competenze del terzo settore
Finalità e obiettivi	Quale senso generale e valore è attribuito alla coprogettazione in ordine allo sviluppo di servizi innovativi.
Oggetto della coprogettazione e ambiti di applicazione	Servizi innovativi e sperimentali
Soggetti della co-progettazione	Individuati mediante procedure comparative nel rispetto dei principi di imparzialità, pubblicità, trasparenza, partecipazione e parità di trattamento, economicità ed efficacia.

Le fasi del procedimento di co-progettazione



Step 1 - Avvio del procedimento con atto del dirigente della PA, anche su impulso degli ETS


- Di norma, come nelle procedure di co-programmazione, è **l'amministrazione pubblica, in quanto «precedente»**, ad indire il procedimento, sulla base di apposito provvedimento, con il quale viene indicato il Codice Unico di Progetto (CUP) ed individuato il responsabile del procedimento e quindi, avviato il procedimento, previa approvazione dei relativi atti.
- La collaborazione fra enti pubblici ed ETS, in **funzione «sussidiaria»**, è attivabile tanto per la co-costruzione di progetti di intervento, ma anche di servizi.
- La norma, è bene precisarlo, esige che si tratti di **«specifici progetti»**.

STEP 1 Avvio del
procedimento con
atto del dirigente
della PA, anche
su impulso degli
ETS

Step 2 – Pubblicazione dell’avviso pubblico di co-progettazione (elementi essenziali)

L’avviso pubblico dovrà contenere quali elementi essenziali per la selezione:

- a. **finalità** del procedimento;
- b. **oggetto** del procedimento;
- c. **durata** del partenariato;
- 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 di valutazione delle proposte**, anche eventualmente finalizzate a sostenere – nel rispetto dei principi di ragionevolezza e di proporzionalità – la continuità occupazionale del personale dipendente degli ETS;
- h. **conclusione** del procedimento.



STEP 2
Pubblicazione
dell’avviso e di
eventuali
allegati

Step 3 - Svolgimento dell'istruttoria

Individuazione soggetto/i partner dell'Ente

Due possibili modalità di sessione di coprogettazione

Attivazione del c.d. «*tavolo di co-progettazione*» con i soli ETS utilmente collocati nella graduatoria finale

- PRO: Speditezza al procedimento
- CONTRO: Perdita di una parte di «capitale» di conoscenza

Ammissione di tutti gli ETS, purché in possesso dei requisiti previsti dagli avvisi, alla co-progettazione

- PRO: Maggiori proposte e di apporti di varia natura
- CONTRO: Procedimento complesso ed articolato. Necessaria una elevata capacità organizzativa delle amministrazioni.

Step 3 - Svolgimento dell'istruttoria

Avvio dei tavoli di lavoro

A partire dal documento progettuale in cui l'amministrazione individua i bisogni e dalle proposte dei partner di Terzo settore, si lavora, attraverso il confronto e la composizione di punti di vista, alla redazione di un progetto definitivo, generalmente con l'aspirazione a giungere, se possibile, ad un progetto unificato che sappia mettere a sistema in modo integrato le diverse risorse e proposte.

L'attività di co-progettazione è preceduta da una serie di attività di **ricerca e analisi del contesto**, che aiutano a **definire l'obiettivo del progetto** su cui si sta lavorando. Focalizzare l'attenzione sui seguenti punti:

- **identificazione di un obiettivo chiaro**
- **scelta di luogo, data e durata della sessione**
- **definizione nel dettaglio dell'agenda per la sessione di workshop**



Step 3 - Svolgimento dell'istruttoria

Avvio tavoli di lavoro

- Per la conduzione dei tavoli l'amministrazione può procedere in autonomia o individuare un soggetto terzo con il ruolo di facilitatore.
- L'avviso pubblico dovrà aver previsto come agire nella scelta da parte dell'amministrazione tra due o più progetti concorrenti, per poi continuare la co-progettazione con quello individuato come migliore.
- Si può lavorare:
 - sui bisogni dell'utente, mappando ad esempio le persone e la loro esperienza, per individuare le criticità attuali e utilizzarle come ispirazione per generare idee.
 - Analizzare una mappa dell'ecosistema, riflettendo sulle criticità legate ai diversi ruoli e all'insieme di relazioni necessarie per abilitare il servizio. Si può utilizzare il metodo del *card-sorting* per discutere le priorità per migliorare il servizio esistente e dare vita a un nuovo.



IMPORTANTE

Mettere da parte gerarchie, vincoli, leggi, e pensare fuori dagli schemi, esplorando soluzioni mai pensate fino a quel momento;
In un secondo momento analizzare ogni idea emersa ai tavoli.

STEP 4 - Conclusione della procedura ad evidenza pubblica

- Le sessioni di co-progettazione vengono verbalizzate dal responsabile del procedimento. Qualora in chiusura del lavoro si dovesse manifestare un accordo unanime fra gli ETS rispetto ad un dato assetto progettuale e laddove il possibile esito sia ritenuto dall'amministrazione precedente rispondente all'interesse pubblico, il relativo verbale potrebbe esplicitare che è esso costituisce **accordo integrativo o sostitutivo del provvedimento finale** dell'ente pubblico.
- Dopo la chiusura del procedimento ad evidenza pubblica e, comunque, prima dell'avvio delle attività, le parti (amministrazione precedente e gli ETS, singoli o associati) sottoscrivono la convenzione, con la quale regolano i reciproci rapporti.

STEP 4
Conclusione
della procedura
ad evidenza
pubblica

Step 5 - Sottoscrizione della convenzione

Il procedimento di co-progettazione si conclude:

- con l'**approvazione di un progetto definitivo** che, se ritenuto dal dirigente coerente con i bisogni indicati nel documento progettuale allegato al bando, origina, ai sensi dell'art. 11 della legge 241/1990,
- una **convenzione tra i soggetti coinvolti** per la realizzazione di quanto insieme co-progettato.

Tale progetto definitivo comporta anche la scelta sull'allocazione delle risorse disponibili (vedi punto successivo) tra i vari partner, in coerenza con le azioni che, secondo il progetto condiviso, ciascuno è chiamato a svolgere.



STEP 5
Sottoscrizione
della
convenzione

Step 5 - Sottoscrizione della convenzione

La convenzione contiene quali elementi essenziali:

- la **durata del partenariato**;
- 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, anche umane, messe a disposizione dall'ente procedente e da quelle offerte dagli ETS nel corso del procedimento;
- le eventuali **garanzie e le coperture assicurative** richieste agli ETS;
- le eventuali **sanzioni** e le ipotesi di revoca del contributo a fronte di gravi irregolarità o inadempimenti degli ETS;
- la disciplina in ordine alla **VIS** (valutazione di Impatto Sociale);
- i termini e le modalità della **rendicontazione delle spese**;
- i limiti e le modalità di **revisione della convenzione**, anche a seguito dell'eventuale riattivazione della co-progettazione;
- la disciplina in materia di **tracciabilità dei flussi finanziari**, in applicazione della disciplina vigente.



Profili contabili della co-progettazione

Cofinanziamento ETS

- E' richiesta compartecipazione, nei termini e nelle modalità stabilite dalla PA, mediante diverse forme:
 - beni immobili,
 - attrezzature/strumentazioni,
 - automezzi,
 - risorse umane,
 - denaro); ;
- Volontariato valorizzato sulla base di retribuzione oraria lorda CCNL.

Attribuzione economica PA

- Non assume la forma di corrispettivo, bensì viene riconosciuta a titolo di rimborso, compensazione dei costi effettivamente sostenuti e documentabili (fuori campo IVA) ex art. 12 l. 241/1990;
- La rendicontazione deve essere analitica e inerente alle attività svolte

...qualche esempio

- **Ambito di co-progettazione:** ex art. 55 c. 3 del d.lgs. n. 117/2017 CTS (Codice Terzo Settore)
- **Area geografica:** Comune di Bologna e i suoi 6 Quartieri
- **Oggetto della co-progettazione:** trasformazione dei 32 Centri sociali in Case di Quartiere, che devono essere aperte a tutta la popolazione; collaborare con le scuole e con organizzazioni del mondo giovanile; intrattenere una fattiva e proficua collaborazione con il Quartiere (lavoro di comunità); sperimentare un ricambio generazionale di governance e soci
- **Soggetti coinvolti:** gestori dei centri sociali (affiliati ad Ancescao e Federcentri) e diversi soggetti del TS più o meno coinvolti nella vita dei centri
- **Svolgimento del percorso di co-progettazione:** dopo l'approvazione della delibera di giunta (2019) , inizia il processo di co-progettazione a livello di Quartiere con la pubblicazione delle manifestazioni d'interesse.
- **Esiti del percorso di co-progettazione:** ad aprile 2021 la maggior parte dei Centri ha completato la co-progettazione



Le sfide future della co-progettazione

- **Aumentare la qualità** delle esperienze di co-progettazione spesso caratterizzate ancora da un'eccessiva continuità con la logica degli affidamenti di servizi.
- Concordare una suddivisione di risorse tra soggetti e azioni aumentando la **capacità di integrazione**.
- Non pensare come soggetti singoli, ma come rete territoriale collaborativa in cui ciascuno soggetto vede negli altri una risorsa per completare la propria azione.



La cooperazione «Pubblico-Pubblico»

La cooperazione pubblico – pubblico

La cooperazione tra enti pubblici può assumere diverse forme. Nelle prossime slide il focus sarà concentrato sulle seguenti modalità di collaborazione:

- Gli accordi di collaborazione tra pubbliche amministrazioni ex art. 15 Legge 241/1990;
- Le convenzioni ex art. 30 D.lgs. n. 267/2000 (TUEL);
- Gli accordi tra amministrazioni aggiudicatrici ex art. 5, comma 6 d.lgs. 50/2016



Accordo di collaborazione tra pubbliche amministrazioni

- **L'art. 15 della Legge 241/1990** statuisce che *«le amministrazioni pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune»*.
- La disciplina dell'accordo di partenariato orizzontale colloca al cuore del proprio dispositivo di esclusione, il concetto di **«cooperazione»** fra i due enti pubblici coinvolti. L'accordo deve, non solo essere il risultato di un *«iter di cooperazione»* tra i partecipanti, avente come obiettivo quello di regolare i rispettivi compiti e responsabilità, ma deve anche garantire la **“partecipazione congiunta”** di tutte le parti per l'erogazione del servizio pubblico.
- Anche il Testo Unico degli Enti Locali all'art. 34 disciplina **Accordi di Programma** e promuove gli stessi *«per la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di comuni, di province e regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici»*.
- L'articolo statuisce che *«l'accordo, consistente nel consenso unanime del presidente della regione, del presidente della provincia, dei sindaci e delle altre amministrazioni interessate, è approvato con atto formale del presidente della regione o del presidente della provincia o del sindaco ed è pubblicato nel bollettino ufficiale della regione»*.



La cooperazione pubblico – pubblico

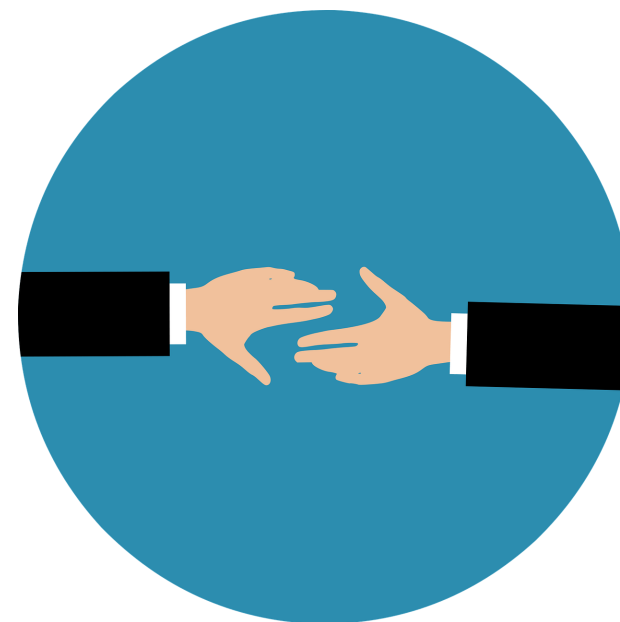
Le convenzioni ex art. 30 D.lgs. n. 267/2000 (TUEL)

- La gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali è finalizzata a superare le difficoltà legate alla frammentazione dei piccoli comuni per la razionalizzazione della spesa e per il conseguimento di una maggiore efficienza dei servizi.
- L'articolo 30 Testo unico degli enti locali (TUEL) statuisce che «**al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati, gli enti locali possono stipulare tra loro apposite convenzioni**».
- Tali convenzioni disciplinate dall'art. 30 TUEL costituiscono un'ipotesi speciale degli accordi tra P.A. contemplata dall'art. 15 legge n. 241/1990 e realizzano una forma di partenariato pubblico-pubblico di tipo debole. Diversamente dal partenariato di tipo forte, la *partnership* infatti non si concreta nella costituzione di un soggetto fornito di una veste giuridicamente autonoma rispetto a quella dei soggetti contraenti.
- Le convenzioni ex art. 30 TUEL sono pertanto riconducibili tra i contratti di diritto pubblico che istituiscono una forma di **cooperazione tra gli EE.LL. per l'esercizio di funzioni amministrative comuni agli Enti aderenti**.
- Ai sensi del 2 comma dell'art. 30, nelle convenzioni tra Enti Locali debbono essere disciplinati, i rapporti finanziari e i reciproci obblighi e garanzie. Ne consegue che, con la stipula della convenzione ex art. 30 TUEL, gli enti aderenti a essa saranno tenuti a mettere a disposizione, nelle forme previste dall'ordinamento di contabilità, la provvista economica occorrente a sostenere gli oneri economici.
- Il 4 comma dell'art. 30 prevede la costituzione di un ufficio comune ovvero una forma di delegazione amministrativa intersoggettiva a favore di uno dei partecipanti all'accordo.

Accordo di collaborazione tra pubbliche amministrazioni

Accordo tra amministrazioni aggiudicatrici ex art. 5, comma 6 d.lgs. 50/2016

- L'accordo tra due Amministrazioni aggiudicatrici, a cui fa riferimento il Codice dei Contratti Pubblici, è una *species* del *genus* accordi tra Pubbliche Amministrazioni richiamato dall'art. 15 della Legge 241/1990.
- Quando due o più Amministrazioni concludono un accordo, questo può trovare disciplina fuori dalla normativa sugli appalti pubblici se tutte le seguenti condizioni sono soddisfatte:
 - il contratto stabilisce o realizza una cooperazione tra le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti, finalizzata a garantire che i servizi pubblici che esse sono tenute a svolgere siano prestati nell'ottica di conseguire gli **obiettivi che esse hanno in comune**;
 - l'attuazione di tale cooperazione è retta esclusivamente da considerazioni inerenti all'**interesse pubblico**;
 - le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti svolgono sul mercato aperto **meno del 20% delle attività interessate dalla cooperazione**.
- La legittimità di un accordo tra Amministrazioni aggiudicatrici va valutata soprattutto dalla presenza dell'«**interesse pubblico comune**», realizzabile solo se c'è una convergenza sulle rispettive attività pubbliche e tali attività rispondono ad un preciso accordo perimetrato, che non deve interferire con il diritto degli appalti pubblici.



Le altre procedure

Affidamento diretto in condizione di esclusiva

- L'affidamento diretto può essere usato nei casi in cui sussistano specifiche ragioni che impediscano all'Ente interessato di reperire l'opera, la fornitura o il servizio da soggetti diversi da quelli al quale viene effettuato l'affidamento.
- Il ricorso a procedure negoziate senza previa pubblicazione di un bando si verifica nei casi in cui una fornitura e un servizio siano effettivamente infungibili, per cui è possibile derogare alla regola della selezione attraverso una selezione pubblica, considerato che l'esito risulterebbe scontato, esistendo **un unico operatore in grado di aggiudicarsela** e, conseguentemente, l'indizione di una procedura diversa determinerebbe uno spreco di tempo e di risorse.
- L'affidamento diretto è disciplinato dall'art. 76.3 del D.lgs. 50/2016 e per lo stesso la Corte di Giustizia Europea precisa che *«trattandosi di una deroga alla regola della gara pubblica, occorre che **l'infungibilità sia debitamente accertata e motivata nella delibera o determina a contrarre dell'amministrazione**, nel pieno rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza, ovvero dei principi di concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza e proporzionalità: la scelta di tale modalità richiede un particolare rigore nell'individuazione dei presupposti giustificativi, da interpretarsi restrittivamente, ed è onere dell'amministrazione committente dimostrarne l'effettiva esistenza»*.



Partenariato pubblico privato (PPP)



- **L'art. 180 del D.lgs. 50/2016** disciplina il partenariato pubblico-privato. Esso può, in generale, essere evocato in tutti quei casi in cui il settore pubblico intenda realizzare un progetto che coinvolga un'opera pubblica, o di pubblica utilità, la cui progettazione, realizzazione, gestione e finanziamento – in tutto o in parte – siano affidati al settore privato.
- Alcune delle principali caratteristiche che contraddistinguono il PPP sono:
 - Durata relativamente lunga della collaborazione pubblico-privata;
 - Modalità di finanziamento prevalentemente privato;
 - Ruolo strategico del privato e rilevante in ogni fase del progetto (*il partner pubblico si concentra invece, principalmente, sulla definizione degli obiettivi da raggiungere in termini di interesse pubblico, di qualità dei servizi offerti*);
 - Ripartizione del rischio dell'attività tra soggetto pubblico e privato
- In questo modo il settore privato è posto nelle condizioni di fornire le proprie capacità manageriali, commerciali ed innovative nella progettazione, finanziamento, costruzione e gestione di infrastrutture di pubblica utilità, ottenendone un ritorno economico e il settore pubblico ne trae beneficio, in termini economico-finanziari, dalla presenza dei privati, per l'ottimizzazione dell'uso delle risorse disponibili capaci di generare un circolo virtuoso tra spesa pubblica e prestazioni di servizi pubblici.
- Il **Reg. 1060/2021** dà una precisa definizione di PPP «*operazione attuata tramite un partenariato tra organismi pubblici e settore privato in conformità di un accordo di PPP, finalizzata a fornire servizi pubblici **mediante la condivisione del rischio** concentrando competenze del settore privato o fonti aggiuntive di capitale o entrambe*».

Partenariato pubblico privato (PPP)

Il project financing

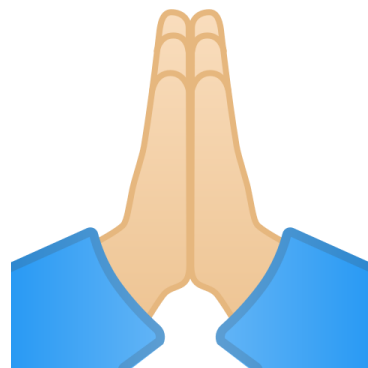
- Il **Project Financing** consiste nell'attività di coinvolgimento di soggetti privati nella realizzazione e nella gestione di opere pubbliche, con il vantaggio di ottenere una partecipazione nelle entrate economiche future dell'opera realizzata.
- Il guadagno ed il vantaggio della Pubblica Amministrazione risiedono nella realizzazione di opere pubbliche con **minore apporto di risorse pubbliche o addirittura senza oneri finanziari**, grazie al coinvolgimento dei privati nel progetto. La realizzazione di opere pubbliche in assenza di oneri finanziari per la pubblica amministrazione rappresenta un modello di finanziamento relativamente nuovo che **serve a rimediare alla carenza di fondi pubblici da devolvere alla realizzazione di opere infrastrutturali**.
- Si tratta di un sistema che consente l'affidamento, della progettazione, della realizzazione e della gestione di un'opera pubblica mediante il concorso di un investitore privato, il cui capitale sarà remunerato da entrate derivanti, in linea di principio, dalla gestione dell'opera per un arco temporale contrattualmente determinato.
- La caratteristica peculiare di questo strumento è data proprio dalla possibilità, per l'attività economica finanziata, di **produrre flussi di cassa positivi sufficienti a coprire i costi operativi**, tali da consentire al privato promotore dell'iniziativa la restituzione delle somme ricevute in prestito per la realizzazione del progetto, garantendogli altresì un certo margine di profitto.
- **Non ci può essere PPP se lo schema concessorio non prevede il trasferimento integrale o parziale al concessionario del rischio d'impresa** connesso con l'attuazione e la gestione della concessione.

Affidamento *in-house*

- L'affidamento *in-house* è lo strumento attraverso il quale un'amministrazione affida il compito di realizzare un determinato intervento ad **un soggetto formalmente terzo rispetto ad essa, ma sostanzialmente facente parte della propria organizzazione** complessiva.
- Secondo la giurisprudenza nazionale e comunitaria si considerano tali quei soggetti il cui rapporto con l'amministrazione affidante sia caratterizzato dalla presenza di specifici indici di dipendenza (economica, finanziaria, amministrativa) il principale dei quali è rappresentato dal tipo di controllo esercitato che deve essere sostanzialmente analogo a quello che l'amministrazione esercita ordinariamente nei confronti dei propri uffici (c.d. «**Controllo analogo**»).
- È istituito presso l'ANAC l'elenco della amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti delle proprie società *in-house*.
- Nel caso di affidamento di contratti aventi ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, va effettuata da parte delle stazioni appaltanti la valutazione della congruità economica dell'offerta dei soggetti *on-house*.
- Raramente l'affidamento *in-house* comporta l'attribuzione del ruolo di soggetto beneficiario in capo all'ente strumentale



SURVEY





Grazie per l'attenzione!



tutor.sportelloPA@exaconsulting.it