

## Aspetti operativi e modalità procedurali per la realizzazione degli interventi di Inclusione Sociale nei PO 2014-2020

### Premessa

La novità rilevante dell'attuale ciclo di programmazione, ossia l'introduzione di un Obiettivo tematico e delle collegate priorità di investimento relative all'Inclusione sociale in tutti i PO di FSE, cui sono state destinate risorse finanziarie rilevanti (almeno il 20% delle risorse totali FSE per SM), comporta il coinvolgimento nelle fasi di programmazione e di attuazione, di soggetti nuovi quali ad esempio i Comuni e/o gli Ambiti territoriali, istituzionalmente competenti per l'erogazione di servizi. La necessità di collocarli in modo corretto nell'ambito del disegno gestionale, affinché possano al meglio adempiere alle proprie funzioni e concorrere al raggiungimento degli obiettivi del programma, determina che, sotto il profilo tecnico, essi debbano essere diversamente configurati a seconda del ruolo e delle attività svolte.

Questo capitolo non va inteso come una trattazione esaustiva di come il FSE può finanziare gli interventi per l'inclusione sociale, da un lato perché il capitolo si inserisce in tutto il lavoro fatto nel vademecum e quindi va letto in relazione alla parte generale e agli altri argomenti specifici; dall'altro lato, le peculiarità dei servizi sociali non si esauriscono nelle competenze istituzionali dei Comuni/Ambiti, ma riguardano numerosi aspetti trattati in diverse leggi di settore.

Pertanto il presente argomento specifico, diviso in 4 paragrafi, tratta, in termini solo esemplificativi, alcuni aspetti procedurali, affronta le spese ammissibili (rinviando alla parte generale) e il tema puntuale dei dati sensibili.

In particolare, il primo paragrafo riporta due esempi di procedure amministrative attivabili dalle AdG/OI (d'ora in avanti AdG) al fine di individuare i Comuni come beneficiari. Il primo esempio è relativo alla "procedura non competitiva", sulla falsariga di quella adottata nell'ambito del PON inclusione oppure come prevista nell'ambito dei criteri di selezione delle operazioni approvate dai CdS di ciascun PO FSE. In ogni caso i soggetti territorialmente competenti per le politiche sociali si faranno carico dell'attuazione di un'operazione (uno o più progetti presentati all'AdG) per la realizzazione di attività concordate. Sempre con riguardo alle procedure volte a individuare Ambiti e Comuni come beneficiari delle operazioni, nell'ambito dell'esercizio delle proprie prerogative in merito alla discrezionalità dell'azione amministrativa, per le AdG è inoltre possibile ricorrere alla procedura di cui all'art. 15 della Legge 241/1990 e in particolare all'accordo fra amministrazioni pubbliche (secondo esempio), tenendo conto che proprio per il rispetto della norma occorrerà comunque definire un'operazione (progetto).

Il secondo paragrafo tratta alcune ipotesi di procedure attivabili dalle AdG/OI per coinvolgere operatori economici nella realizzazione delle attività, in particolare quelle generali per la stipula di contratti pubblici e alcune per la concessione di sovvenzioni di cui all'art. 12 della Legge 241/1990, ad esempio creando appositi elenchi di prestatori di servizi.

Nel terzo paragrafo è stata riportata una sintetica sezione dedicata all'ammissibilità degli interventi, focalizzata in particolare sui costi del personale e dei partecipanti.

Infine, è stato ritenuto utile inserire, nell'ultimo paragrafo del presente approfondimento, un riepilogo del quadro operativo relativo al trattamento dei dati sensibili. Si rammenta infatti che al centro delle operazioni di FSE vi sono persone, destinatarie di interventi e nell'ambito dell'asse inclusione spesso si tratta di soggetti con caratteristiche di svantaggio la cui identificazione comporta l'accesso e il trattamento di dati sensibili, soggetti, come è noto a una specifica normativa. (NB. *Sulle modalità operative, relativamente al trasferimento dei dati fra amministrazioni, sono in corso approfondimenti specifici i cui esiti costituiranno la base di un eventuale aggiornamento del testo proposto*).

## 1. Esempi di procedure dell'AdG per l'individuazione dei Comuni/Ambiti quali beneficiari di operazioni finanziate dal FSE

In linea di massima, ferma restando la possibilità di individuare Comuni e gli Ambiti quali Organismi intermedi<sup>1</sup>, appare utile soffermarsi sulla ipotesi che essi siano beneficiari del PO, avendo la responsabilità dell'avvio o dell'avvio e dell'attuazione di un'operazione.

Appare importante ricordare che il Comune/Ambito, per le sue competenze istituzionali può e spesso deve svolgere singole attività per la realizzazione di operazioni FSE che non comportano di per sé la sua configurazione né come OI né come beneficiario. Si pensi all'individuazione dei destinatari di iniziative formative rivolte a persone socialmente fragili a cura dei Servizi Sociali.

Quando ha la responsabilità di attuare le azioni di un intervento selezionato dall'AdG, il Comune/Ambito riveste la qualifica di beneficiario dell'operazione ed in quanto tale riceve un contributo finanziario rispetto al quale è tenuto a rendicontare la relativa spesa sostenuta.

Resta sempre ferma la possibilità che i Comuni beneficiari procedano all'affidamento a terzi, secondo le indicazioni e nel perimetro stabilito dall'autorità di gestione, anche in linea con quanto stabilito nel relativo paragrafo del presente vademecum.

Ferma restando la possibilità per le AdG di individuare i Comuni/ambiti come beneficiari attraverso le ordinarie modalità per le quali si rinvia al capitolo della parte generale dedicata alle "procedure di affidamento", di seguito si illustrano brevemente due particolari esempi di procedure che possono essere utilizzate alla luce della natura pubblica dei soggetti beneficiari.

### A) Procedura non competitiva

Mutuando quanto ad oggi previsto dall'avviso a valere sul PON Inclusione, con tale modalità, in applicazione dell'art.12 della L.241/90, vengono messe a disposizione risorse, con riparto predeterminato, per la realizzazione di progetti da presentarsi a cura degli Ambiti territoriali secondo gli indirizzi dell'AdG e per tipologie di azione predefinite. Ai proponenti sono richieste un'analisi del contesto volta a descrivere il quadro esistente dell'offerta dei servizi e l'articolazione di una proposta dotata di risultati attesi concreti che può includere una o più azioni ammissibili predeterminate nell'avviso.

L' AdG può declinare la valutazione in relazione ai criteri di selezione delle operazioni approvate nei CdS. Le proposte comunque vengono valutate in termini di qualità, coerenza ed adeguatezza e qualora non fossero considerate tali, viene richiesto all'Ambito territoriale di correggere e ripresentare una proposta modificata.

### B) Accordi fra Pubbliche Amministrazioni ex art. 15 legge 241/90 (art.12 Direttiva UE 24/2014)

Sono procedure fra Pubbliche amministrazioni rivolte a disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune, che consenta l'adempimento della funzione di servizio pubblico loro assegnata dall'ordinamento. Attraverso l'accordo si instaura fra le Amministrazioni un rapporto pattizio e pari ordinato, con diritti e obblighi reciproci. Il coordinamento dell'azione di diversi apparati amministrativi (quali p.e. la Regione ed i Comuni) si inquadra nell'ambito della sussidiarietà di cui all'art. 118 della Costituzione.

Gli accordi di collaborazione tra Pubbliche amministrazioni ai sensi dell'art. 15 della Legge 241 del 07/08/1990 non vedono l'applicazione delle norme del diritto dell'Unione in materia di appalti pubblici a condizione che:

- Siano stipulati esclusivamente tra enti pubblici, senza la partecipazione di una parte privata;
- Nessun prestatore privato sia posto in una situazione privilegiata rispetto ai suoi concorrenti;

---

<sup>1</sup> Ai sensi dell'art. 123.6 ove si deleghi a tali soggetti una o più funzioni proprie dell'AdG od ai sensi dell'art. 123.7 ove invece sia ad essi affidata la gestione di parte del PO.

- La cooperazione istituita tra i soggetti pubblici sia retta unicamente da considerazioni ed esigenze connesse al perseguimento di obiettivi d'interesse pubblico effettivamente comune ai partecipanti, in coerenza con le loro finalità istituzionali e nell'obiettivo comune di fornire servizi indistintamente a favore della collettività e gratuitamente;
- Venga coordinato l'esercizio di funzioni proprie a ciascuna di esse, sulla base di una reale divisione di compiti e responsabilità;
- I movimenti finanziari tra i soggetti si configurino solo come ristoro delle spese sostenute, dal momento che la cooperazione non comporta trasferimenti finanziari diversi da quelli corrispondenti ai costi effettivi sostenuti per la realizzazione delle operazioni oggetto dell'accordo. Ove tale principio sia rispettato, il costo effettivo può altresì essere espresso in termini di costo standard o somma forfettaria, nel rispetto di quanto disposto dall'art. 67 del Regolamento (UE) 1303/2013.

I contenuti dell'Accordo, con particolare riferimento ai ruoli ed alle responsabilità delle parti, determinano la posizione di queste ultime nei confronti delle norme di attuazione del FSE.

L'istituzione territoriale (quale ad esempio l'ambito sociale territoriale) cura le fasi della procedura di attuazione delle operazioni ad essa competenti per legge (quale ad esempio quelle proprie del ruolo di stazione appaltante), secondo le regole programmatiche, gestionali e di controllo impartite dall'AdG del FSE, configurandosi quale beneficiario dell'operazione.

## 2. Esempi di procedure dell'AdG/OI per il coinvolgimento di operatori economici nella realizzazione delle attività finanziate di inclusione sociale

Prima di affrontare le modalità procedurali per il l'affidamento delle attività ad operatori economici appare utile, in via preliminare, fornire un breve cenno sulla natura dei servizi sociali che, a livello europeo, rientrano tra i Servizi di interesse generale economici (SIEG) o non economici.

Nell'ambito dei servizi di interesse generale non economici sembra ricadere la gran parte delle attività programmate nell'Asse "Inclusione sociale" (OT 9) dei PO 2014-2020, che si sostanziano in iniziative finalizzate al sostegno dei gruppi maggiormente svantaggiati e vulnerabili per favorirne l'inclusione sociale e l'inserimento nel mercato del lavoro. A tale riguardo si evidenzia che in fase di elaborazione della relazione nazionale circa lo stato di attuazione dei Servizi di Interesse Economico Generale, richiesta dalla Commissione europea, l'Italia ha dichiarato che *"con riferimento all'assistenza e inclusione sociale dei gruppi vulnerabili, tali servizi svolgono un'azione unicamente di protezione sociale, che non può quindi configurarsi come attività economica (richiamando il punto 33 della Guida ai Servizi Sociali di interesse economico generale)."*<sup>2</sup>

In merito alle attività che potrebbero invece essere considerate economiche e comunque alla luce della sottile linea di confine che distingue le attività economiche da quelle che non lo sono, appare opportuno da un lato ricordare l'eventuale applicabilità del pacchetto SIEG<sup>3</sup> e dall'altro procedere nella riflessione sulla normativa che regola le procedure di affidamento dei contratti a livello europeo.

Chiaramente rimangono valide le procedure ordinariamente utilizzate dalle AdG per i coinvolgimento degli operatori economici, su cui si rinvia alla parte generale dedicata alle "procedure di affidamento". Nel caso

<sup>2</sup> 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. Punto 33. I centri di azione sociale che forniscono un SSIG (ad esempio, servizi per persone anziane e disabili) sono soggetti alle norme in materia di aiuti di Stato? Il fatto di sapere se i centri comunali di azione sociale sono soggetti o meno alle norme del diritto della concorrenza, e in particolare alle norme in materia di aiuti di Stato, non può essere valutato globalmente, ma dipende dalle attività esercitate. In effetti, se gestisce, ad esempio, un servizio di consegna di pasti a domicilio o un servizio di cure a domicilio, e se lo stesso servizio può essere svolto da altri fornitori, pubblici o privati, un centro di questo tipo offre servizi su un mercato ed esercita quindi un'attività economica ai sensi delle regole di concorrenza. Ciò non significa comunque che tutte le attività di detto centro debbano essere considerate economiche; in effetti, si può supporre che esso gestisca anche un'attività di pura protezione sociale, come la distribuzione di stanziamenti pubblici ai loro beneficiari, che di per sé non costituirebbe un'attività economica.

<sup>3</sup> Cfr. Argomento Specifico del Vademecum dedicato agli Aiuti di Stato.

dell'inclusione sociale le procedure utilizzabili possono essere integrate da quelle previste nelle leggi di settore specifiche per l'affidamento di servizi a soggetti dell'economia sociale, ove compatibili.

### **Appalti/concessioni e Sovvenzioni ex art. 12 della Legge 241/1990**

Relativamente **all'ambito oggettivo di applicazione** si richiama quanto previsto nei *consideranda* della **Direttiva Appalti 2014/24/UE** in cui si esplicita che "il semplice finanziamento, in particolare tramite sovvenzioni, di un'attività che è spesso legata all'obbligo di rimborsare gli importi percepiti, qualora essi non siano utilizzati per gli scopi previsti, generalmente non rientra nell'ambito di applicazione delle norme che disciplinano gli appalti pubblici". Inoltre con particolare riferimento ad alcune categorie di servizi, per loro natura con una limitata rilevanza transfrontaliera, tra cui i servizi sociali alla persona, si ribadisce che le autorità pubbliche sono libere di organizzarli "attraverso modalità che non comportino la conclusione di contratti pubblici", "a condizione che tale sistema assicuri una pubblicità sufficiente e rispetti i principi di trasparenza e non discriminazione".<sup>4</sup>

Nel primo articolo della direttiva si chiarisce anche che è fatta "salva la libertà per gli Stati membri di definire, in conformità del diritto dell'Unione, quali essi ritengano essere servizi di interesse generale, in che modo tali servizi debbano essere organizzati e finanziati" e si esplicita che gli "accordi, le decisioni o altri strumenti giuridici che disciplinano i trasferimenti di competenze e responsabilità per la realizzazione di compiti pubblici tra amministrazioni aggiudicatrici [...] e non prevedono una remunerazione in cambio di una prestazione contrattuale sono considerati questioni di organizzazione interna [...] ed esulano del tutto dalla direttiva".<sup>5</sup>

In buona sostanza la nuova Direttiva sugli appalti pubblici, da un lato, ha esteso l'applicazione delle norme ivi contenute anche a servizi precedentemente considerati esclusi, dall'altro sembra invece aver lasciato un certo margine di discrezionalità agli SM nella scelta delle modalità di affidamento più congrue con riferimento ai servizi interesse generale e a quelli alla persona (come emerge dal combinato disposto dei considerando 6, 7 e 114).<sup>6</sup>

Pertanto, l'AdG, o l'OI quando delegato, potrà valutare se procedere attraverso l'erogazione di sovvenzioni ex art 12 della L. 241/1990 o invece concludere contratti di appalto o di concessione con i prestatori di servizi sociali, in questo ultimo caso dovrà applicare la normativa europea e quella nazionale di recepimento.

L'art. 74 della Direttiva appalti, che apre il capo dedicato ai servizi sociali e agli altri servizi specifici, evidenzia come **le norme comunitarie applicabili ai contratti pari o superiori a euro 750.000<sup>7</sup> sono quelle relative alla pubblicazione di avvisi e bandi, ai principi per l'aggiudicazione e gli appalti riservati per determinati servizi**. La scelta del legislatore nazionale sembrerebbe, invece, quella di prevedere l'applicazione del codice agli appalti di servizi sociali sopra soglia e comunque la pubblicazione di avvisi e bandi anche per quelli sotto soglia attraverso la trasmissione all'ufficio delle pubblicazioni dell'UE.<sup>8</sup>

<sup>4</sup> Considerando n. 4 e 114

<sup>5</sup> "Restano pertanto fuori dall'ambito della direttiva, in base al combinato disposto del considerando 4 e dell'articolo 1, i finanziamenti e le sovvenzioni, [...] l'organizzazione dei servizi di interesse economico generale (SIEG)," (Cfr Documento di analisi della direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici del 19/02/2015 a cura di ITACA, adottato dalla Conferenza delle Regioni).

<sup>6</sup> Sull'applicazione della normativa appalti (direttiva 2004/18) al servizio socio sanitario le relativo al trasporto sanitario, la Corte di Giustizia si è così espressa: *"gli artt. 49 e 56 TFUE non ostano ad una normativa nazionale che [...] prevede che la fornitura di servizi di trasporto sanitario di urgenza ed emergenza debba essere attribuita in via prioritaria e con affidamento diretto in mancanza di qualsiasi pubblicità alle associazioni di volontariato convenzionate purché l'ambito normativo e convenzionale in cui si svolge l'attività delle associazioni in parola contribuisca effettivamente alla finalità sociale e al perseguimento degli obiettivi di solidarietà ed efficienza di bilancio su cui tale disciplina è basata."* Sentenza Causa C-113/13 del 11/12/2014.

<sup>7</sup> Soglia dettata espressamente dall'art. 4, lett. d, per tali tipologie di servizi, superiore a quella indicata in generale per i servizi.

<sup>8</sup> Art. 142 co. 4 e 5. Sui servizi sotto soglia cfr. ANAC - Linee Guida n. 4 di attuazione del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, recanti *"Procedure per l'affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, indagini di mercato e formazione e gestione degli elenchi di operatori economici"*, approvate dal Consiglio dell'Autorità con delibera n.1097 del 26 ottobre 2016.

Più precisamente le stazioni appaltanti che intendono procedere all'aggiudicazione di un **appalto di servizi sociali** sopra soglia devono rendere nota tale intenzione con una delle seguenti modalità: mediante un bando di gara e/o tramite un avviso di pre-informazione (pubblicato in maniera continua) seguito da una manifestazione di interesse per iscritto da parte degli operatori economici.<sup>9</sup>

È fatta salva la possibilità di utilizzo della **procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara** qualora ricorrano i presupposti di cui all'art 63 del codice, ovvero: non sia stata presentata alcuna offerta o alcuna offerta appropriata, in esito all'espletamento di una procedura aperta o ristretta; i servizi possono essere forniti unicamente da un determinato operatore economico; per ragioni di estrema urgenza; per nuovi servizi consistenti nella ripetizione di servizi analoghi.<sup>10</sup>

In deroga alle regole ordinarie sulla concorrenza, il codice prevede, in coerenza con l'art. 77 della Direttiva, un **regime speciale, in relazione a singoli appalti aventi ad oggetto specifici servizi sociali, riservato a particolari organizzazioni che soddisfino determinati requisiti**.<sup>11</sup> Ciò sarà possibile a condizione che: l'organizzazione abbia come obiettivo il perseguimento di una missione di servizio pubblico legata alla prestazione di servizi sociali; i profitti siano reinvestiti al fine di conseguire la *mission* dell'organizzazione o distribuiti/redistribuiti sulla base di considerazioni partecipative; le strutture di gestione o la proprietà dell'organizzazione che esegue l'appalto siano basate su principi di azionariato dei dipendenti o prevedano la partecipazione attiva degli stessi o degli utenti e dei soggetti interessati. A tutela della concorrenza la norma prevede, in ogni caso, che la durata massima del contratto non possa eccedere i tre anni e che non possa risultare aggiudicataria un'organizzazione che abbia ricevuto, negli ultimi tre anni, un appalto in modo riservato.

A prescindere dalla tipologia di servizio oggetto dell'appalto, che può anche non essere sociale, è prevista, in linea con l'art. 20 della Direttiva, la **possibilità di riservare il diritto di partecipazione alle procedure di appalto e di concessione o l'esecuzione del contratto ad operatori economici e a cooperative sociali e loro consorzi il cui scopo principale sia l'integrazione sociale e professionale delle persone con disabilità o svantaggiate** o di **riservarne l'esecuzione nel contesto di programmi di lavoro protetti** quando almeno il 30% dei lavoratori sia costituito da soggetti con disabilità o svantaggiati (art. 112)<sup>12</sup>.

In merito ai contratti di concessione di servizi sia per la direttiva che per il codice si prevede l'applicazione ai "sopra soglia" di oltre 5Meuro. Per i sotto soglia si rinvia alle linee guida dell'ANAC<sup>13</sup>.

In base al principio della supremazia del Diritto europeo su quello nazionale, si potrà ricorrere alle modalità di affidamento per contratti di appalti individuate nelle specifiche Leggi di settore<sup>14</sup> solo ove queste

---

<sup>9</sup> Art. 142 co. 1

<sup>10</sup> Art. 142 co. 2

<sup>11</sup> Art. 143. Tra questi servizi si possono citare: i servizi di assistenza sociale e quelli affini; i servizi di assistenza sociale per persone anziane, per disabili, per bambini e giovani; i servizi prescolari; i servizi di orientamento e consulenza; i servizi di reinserimento professionale.

<sup>12</sup> D'altra parte gli obiettivi di inclusione socio lavorativa dei gruppi vulnerabili potranno essere perseguiti anche attraverso l'inserimento nell'ambito di procedure di appalto, aperte a tutti i soggetti profit e non profit, di **clausole sociali**. In linea con le previsioni del codice dei contratti (art. 50 del D.Lgs. 50/2016), la disciplina sulle cooperative sociali consente, per appalti sopra soglia diretti alla fornitura di beni e servizi diversi da quelli socio-sanitari ed educativi, l'inserimento (nel bando di gara o nel capitolato d'oneri) di clausole di inserimento di soggetti svantaggiati, che determinano in capo all'aggiudicatario della gara l'obbligo di avvalersi per l'esecuzione delle prestazioni dedotte nel contratto di persone svantaggiate (art. 5, co. 4 L. 381/91).

<sup>13</sup> cfr. ANAC - Linee Guida n. 4 di attuazione del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, recanti "Procedure per l'affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, indagini di mercato e formazione e gestione degli elenchi di operatori economici", approvate dal Consiglio dell'Autorità con delibera n.1097 del 26 ottobre 2016.

<sup>14</sup> Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (L.328/2000) e il suo Decreto attuativo (DPCM 30/03/2001) prevedono la possibilità di effettuare affidamenti a soggetti del terzo settore, in deroga all'applicazione del Codice dei Contratti, introducendo il ricorso a forme di affidamento o negoziali che consentano agli organismi del privato sociale la piena espressione della propria progettualità.

Più nel dettaglio esse prevedono che l'erogazione dei servizi alla persona possa avvenire mediante diversi strumenti, rimessi alla scelta discrezionale ma motivata dell'amministrazione, quali in particolare:

- a) l'autorizzazione e l'accreditamento (art. 11.1 L. 328/2000)
- b) le convenzioni con le organizzazioni di volontariato di cui alla L. 266/1991 (art. 3 DPCM 30/03/2001)
- c) l'acquisto di servizi e prestazioni (art. 5 DPCM 30/03/2001)
- d) l'affidamento a soggetti del terzo settore (art. 6 DPCM 30/03/2001)

risultino coerenti con le Direttive Europee sugli appalti o laddove la normativa europea non trovi applicazione.

La concessione di sovvenzioni segue le norme ordinarie di cui all'art.12 della L.241/90, oppure le sovvenzioni possono essere erogate applicando la normativa di settore, ove pertinente. Riconducibili al modulo della sovvenzione sono anche gli elenchi aperti di operatori o il ricorso a professionisti di cui si riportano di seguito procedure esemplificative.

#### Elenchi aperti di operatori (long list)

Sono lo strumento attraverso cui singoli operatori (persone o imprese), dotati delle caratteristiche oggettive e soggettive richieste dai relativi avvisi pubblici, manifestano volontariamente la propria disponibilità a realizzare specifiche attività nell'ambito di operazioni sostenute dal FSE che finanziano la domanda dell'utenza dei servizi offerti attraverso lo strumento della sovvenzione individuale ().

Gli elenchi sono formati attraverso procedure ad evidenza pubblica, configurate come avvisi aperti a manifestare interesse, secondo modalità fondate sul rispetto dei criteri di trasparenza, parità di trattamento, non discriminazione e proporzionalità.

I soggetti interessati avanzano istanza di iscrizione, secondo le modalità ed i termini previsti dall'avviso pubblico aperto, con indicazione delle scadenze periodiche di presentazione delle istanze e dei tempi di loro esame da parte dell'Amministrazione. L'istruttoria è svolta in termini di ammissibilità e del possesso dei requisiti richiesti, senza valutazione comparativa fra richiedenti. L'Amministrazione competente provvede alla pubblicazione degli elenchi, in applicazione di quanto disposto dal Codice dell'Amministrazione digitale, nonché al loro aggiornamento, sulla base delle specifiche istanze di variazione avanzate dai relativi iscritti, nonché in esito all'esercizio delle attività di controllo ed in applicazione delle eventuali norme specifiche previste in sede di avviso pubblico.

In condizione di elenchi aperti, cioè accessibili dagli operatori per mera verifica di condizioni oggettive di ammissibilità come sopra indicato, esclusa qualsiasi valutazione di merito da parte della PA, si dovrebbe intendere che la scelta libera da parte dell'utenza nell'ambito di tali elenchi dovrebbe garantire la presenza delle condizioni sufficienti ai fini della eleggibilità della spesa della sovvenzione individuale erogata all'utente.

## 2. Ammissibilità degli interventi e delle spese

In linea generale, gli interventi sostenuti dai PO FSE per l'inclusione sociale sono ammissibili nella misura in cui attuano le previsioni di cui al progetto approvato concorrendo al raggiungimento dell'obiettivo specifico prescelto nell'ambito di una data priorità di investimento del PO. Le regole generali di ammissibilità della spesa sono quelle riportate nei capitoli 3 e 4 della parte generale del Vademecum. Si forniscono di seguito alcune specifiche di ammissibilità alle quali è necessario prestare particolare attenzione.

Con riferimento ai costi della PA, qualora siano individuati come beneficiari delle operazioni, i costi relativi al personale dei Comuni e degli Ambiti, anche aggiuntivo e a prescindere dalla forma contrattuale su cui è basata la prestazione lavorativa, saranno ammissibili a condizione che sia chiaro e documentabile il suo contributo al raggiungimento dell'obiettivo specifico. Coerentemente con quanto previsto al par 4. 2 Costi del Personale sarà ammissibile al FSE il tempo di lavoro di tali risorse impiegato nel progetto e tracciato adeguatamente (es. *timesheet*) sulla base delle voci di spesa indicate al citato paragrafo e secondo le indicazioni ed i dispositivi emanati dall'AdG. Ai fini della determinazione del costo ammissibile, il costo del

---

e) la co-progettazione (art. 7 DPCM 30/03/2001)

Per ulteriori approfondimenti sul tema si rinvia alle **Linee Guida ANAC sulle modalità di affidamento dei servizi sociali ad enti del terzo settore e cooperative sociali** (Delibera 32 del 30/01/2016).



personale deve essere rapportato all'effettivo numero di ore d'impiego del lavoratore nell'ambito del progetto finanziato.

Con riferimento ai destinatari delle operazioni, si rammenta che i "costi per i partecipanti" sono quelli sostenuti a favore dei destinatari al fine di garantire loro utilità materiali quali, per esempio pasti, alloggi o rimborsi in denaro di spese dagli stessi anticipate nell'ambito di un intervento del FSE, presentando i requisiti richiesti; venendo a target specifici dell'Asse inclusione, per esempio, alla categoria dei "migranti" è opportuno evidenziare che tali soggetti sono ammissibili al sostegno del FSE in relazione al loro status.<sup>15</sup>

In linea generale, il costo del partecipante è commisurato alla partecipazione all'operazione finanziata ed in relazione al tipo di intervento le spese ammissibili secondo quanto indicato al par. 4.3.

## 2. Trattamento dei dati sensibili e tutela della privacy

I regolamenti dei Fondi strutturali 2014-2020 impongono la rilevazione e la registrazione in formato elettronico, ai fini della quantificazione degli indicatori, di informazioni sulle caratteristiche dei partecipanti che comportano anche il trattamento di dati sensibili<sup>16</sup> (status di disabile, migranti, rom e appartenenza a minoranze, altre condizioni di svantaggio).

In particolare, il Regolamento FSE (1304/2013) prevede che le AdG comunichino nelle Relazioni annuali di attuazione gli indicatori comuni di output che consistono essenzialmente in dati sui partecipanti alle operazioni sostenute dal Fondo. A tal fine esse predispongono un sistema che *registra e memorizza i dati sui partecipanti in formato elettronico*, garantendo che il trattamento delle informazioni personali avvenga nel rispetto della normativa europea e nazionale posta a tutela della privacy<sup>17</sup>.

Le richiamate disposizioni costituiscono dunque la base giuridica che giustifica, ai sensi dell'art. 20 del D.Lgs. 196/2003<sup>18</sup>, la raccolta e il trattamento<sup>19</sup> da parte delle AdG FSE delle informazioni sensibili sui partecipanti, puntualmente individuate nell'allegato I del Regolamento 1304/2013.

---

<sup>15</sup> Si possono distinguere dopo l'arrivo in Italia diversi casi:

- I cittadini dell'UE, sebbene considerati "migranti" anche ai fini del monitoraggio, espletate le formalità amministrative, hanno diritto allo stesso trattamento previsto per i cittadini italiani;
- i cittadini di Paesi terzi in possesso di un permesso di soggiorno, sono equiparati ai cittadini italiani;
- i cittadini di Paesi terzi prima della domanda di protezione internazionale, in assenza di permesso di soggiorno, non sono soggetti ammissibili a nessun intervento finanziato dal FSE;
- i cittadini di Paesi Terzi richiedenti protezione internazionale e non aventi ancora diritto all'accesso al mercato del lavoro in linea con le previsioni della normativa nazionale (art. 22 D.Lgs. 142/2005) possono ricevere interventi FSE di formazione professionale;
- i cittadini di Paesi Terzi richiedenti protezione internazionale e aventi diritto all'accesso al mercato del lavoro e i beneficiari di protezione internazionale, possono invece beneficiare di tutti gli interventi del FSE per favorire l'inserimento nel mercato del lavoro e per garantire l'inclusione sociale;
- i minori richiedenti protezione internazionale o i minori figli di richiedenti protezione internazionale, anche se privi di permesso di soggiorno, sono ammessi a tutti gli interventi in materia di diritto all'istruzione, di accesso ai servizi educativi e di partecipazione alla vita della comunità scolastica, oltre a tutti gli altri interventi previsti per i richiedenti protezione internazionale

<sup>16</sup> **Dati sensibili** sono i dati personali idonei a rivelare l'origine razziale ed etnica, le convinzioni religiose, filosofiche o di altro genere [...] nonché i dati personali idonei a rivelare lo stato di salute (art. 4 D.Lgs. 196/2013)

<sup>17</sup> Per quanto concerne la normativa europea il Regolamento FSE precisa che il trattamento dei dati debba avvenire nel rispetto delle disposizioni contenute nella Direttiva 95/46/CE. Cionondimeno lo scorso 4 maggio è stato pubblicato sulla Gazzetta ufficiale dell'UE (GUUE) il testo del nuovo Regolamento europeo in materia di protezione dei dati personali (Reg. (UE) 2016/679). Questo unitamente alla Direttiva che regola i trattamenti di dati personali nei settori di prevenzione, contrasto e repressione dei crimini, costituisce il nuovo "Pacchetto protezione dati", l'insieme normativo che definisce un quadro comune in materia di tutela dei dati personali per tutti gli Stati membri dell'UE. Il Regolamento è in vigore dal 25 maggio scorso e **diventerà definitivamente applicabile in via diretta in tutti i Paesi UE a partire dal 25/05/2018**, quando dovrà essere garantito il perfetto allineamento fra la normativa nazionale e le disposizioni del Regolamento.

A livello nazionale la normativa in materia di protezione dei dati è contenuta nel D.Lgs. 196/2003 (Codice in materia di protezione dei dati personali), con il quale il legislatore italiano ha recepito la Direttiva 95/46/CE e disciplinato il trattamento delle informazioni personali.

<sup>18</sup> **L'art. 20 c. 1 del D.Lgs. 196/2003** (Codice in materia di protezione dei dati personali) prevede che il **trattamento dei dati sensibili**, da parte di soggetti pubblici, **sia consentito solo se autorizzato da espressa disposizione di legge nella quale sono specificati i tipi di dati che possono essere trattati e di operazioni eseguibili e le finalità d'interesse pubblico perseguite**.

In virtù di tali norme, le Regioni (in alcuni casi le stesse **AdG**) assumono il ruolo di **titolari del trattamento**<sup>20</sup>, ad esse competono conseguentemente le decisioni in ordine alle finalità, alle modalità del trattamento di tali dati e agli strumenti utilizzati, ivi compreso il profilo della sicurezza.

Le stesse dovranno utilizzare specifiche cautele, in particolare, per quanto attiene all'informativa da fornire al soggetto interessato (ex art. 13 D.Lgs. 196/2003) e alle modalità di conservazione/archiviazione di tali dati.

Più precisamente nel fornire l'**informativa** di cui all'art. 13 *i soggetti pubblici devono fare espresso riferimento alla normativa che prevede gli obblighi in base al quale è effettuato (art. 22 co. 2).*

In ordine alle modalità di conservazione **la registrazione dei dati sensibili all'interno di archivi/banche dati informatiche deve avvenire attraverso tecniche di cifratura o altre soluzioni che non consentano l'identificazione della persona (salvo i casi di necessità); i dati idonei a rivelare lo stato di salute devono essere, inoltre, conservati separatamente da altri dati personali trattati per finalità che non richiedono il loro utilizzo** (art. 22 co. 7 D.Lgs. 196/2013).

L'archiviazione di tali dati dovrà, comunque, avvenire nel rispetto degli standard minimi di sicurezza previsti dal codice in materia di protezione dei dati personali. Più nel dettaglio, nel caso in cui il **trattamento** avvenga **con strumenti elettronici** dovranno essere adottate le misure minime di sicurezza indicate all'art. 34: *autenticazione informatica ; adozione di procedure di gestione delle credenziali di autenticazione; utilizzazione di un sistema di autorizzazione; aggiornamento periodico (almeno annualmente) dell'individuazione dell'ambito del trattamento consentito ai singoli incaricati<sup>21</sup> e addetti alla gestione o alla manutenzione degli strumenti elettronici; protezione degli strumenti elettronici e dei dati rispetto a trattamenti illeciti di dati e ad accessi non consentiti; adozione di procedure per la custodia di copie di sicurezza, il ripristino della disponibilità dei dati e dei sistemi* (L'allegato B al codice declina operativamente le modalità tecniche da adottare a cura del titolare, del responsabile e dell'incaricato).

Le regioni dovranno, pertanto, prevedere tali meccanismi di sicurezza al momento della progettazione/realizzazione dei Sistemi informativi.

Opportune misure idonee a garantire la tutela della privacy dell'interessato dovranno essere in ogni caso utilizzate anche se il **trattamento**, o parte di esso, avviene **senza l'ausilio di strumenti informatici** (es. nel caso in cui i dati sui soggetti idonei non ammessi al beneficio vengano conservati in forma cartacea). In particolare i dati dovranno essere conservati all'interno di archivi ad accesso selezionato e in forma anonima attraverso l'utilizzo di tecniche di cifratura/ codici identificativi (art. 22 co. 7). Dovranno altresì essere osservate le misure di sicurezza previste dall'art. 35 del codice: *aggiornamento periodico (almeno annualmente) dell'individuazione dell'ambito del trattamento consentito ai singoli incaricati; previsione di procedure per un'idonea custodia di atti e documenti affidati agli incaricati per lo svolgimento dei relativi compiti; previsione di procedure per la conservazione di determinati atti in archivi ad accesso selezionato e disciplina delle modalità di accesso finalizzata all'identificazione degli incaricati* [Il disciplinare tecnico (allegato B al Codice punti da 27 a 29) individua poi le modalità operative di attuazione delle predette misure minime di sicurezza).

L'amministrazione può avvalersi di soggetti esterni, pubblici o privati, che la **coadiuvano nella raccolta e trattamento dei dati**, per quanto necessario alla corretta esecuzione dei servizi ed al rispetto degli obblighi

---

<sup>19</sup> Per "**trattamento**" si intende qualunque operazione o complesso di operazioni effettuate anche senza l'ausilio di strumenti elettronici, concernenti la raccolta, la registrazione, l'organizzazione, la conservazione, la consultazione, l'elaborazione, la modificazione, la selezione, l'estrazione, il raffronto, l'utilizzo, l'interconnessione, il blocco, la comunicazione la diffusione, la cancellazione e la distruzione di dati, anche se non registrati in una banca dati (cfr. art. 4 Codice in materia di protezione dei dati personali)

<sup>20</sup> **Titolare** è la persona fisica, la persona giuridica, la pubblica amministrazione e qualsiasi altro ente, associazione od organismo cui competono, anche unitamente ad altro titolare, le decisioni in ordine alle finalità, alle modalità del trattamento di dati personali e agli strumenti utilizzati, ivi compreso il profilo della sicurezza (art. 4 D.Lgs. 196/2003).

<sup>21</sup> **Incaricati** sono le persone fisiche autorizzate a compiere operazioni di trattamento dal titolare o dal responsabile (art. 4 D.Lgs. 196/2003)



contrattuali o convenzionali assunti nei confronti della PA (es. **Beneficiari, OI**, Società che forniscono servizi informatici).

Nel caso in cui questi abbiano **natura giuridica privata**, trovano applicazione le ulteriori regole di cui al capo III del codice. Più precisamente, per il trattamento dei dati sensibili, oltre al *consenso espresso dell'interessato* (o del tutore in caso di minori), *manifestato in forma scritta*, è necessaria una *preventiva autorizzazione del Garante*, che dovrà esprimersi entro 45 giorni (art. 26 co. 1 e 2 del Codice). Per evitare, tuttavia, che tali soggetti siano sottoposti alla più rigida disciplina dettata dal codice, **l'amministrazione titolare può individuarli come responsabili (esterni) del trattamento**<sup>22</sup>. La nomina, ai sensi dell'art. 29 del codice, deve avvenire con atto scritto; sarà sufficiente allo scopo una semplice scrittura privata controfirmata nella quale dovranno essere specificati analiticamente i compiti affidati al responsabile (eventualmente anche nell'atto di concessione del finanziamento, convenzione /atto di adesione o contratto).

Attraverso tale nomina il titolare li incorpora nel proprio organigramma di privacy, estendendo ai terzi gli effetti e i benefici degli adempimenti di sua competenza. In altri termini, nel caso delle operazioni FSE, **questo implica che i beneficiari, gli OI, le società informatiche che curano per conto/su delega dell'AdG una parte del trattamento non debbano preventivamente richiedere l'autorizzazione del Garante per le operazioni di trattamento di loro competenza**. Per *factio iuris*, inoltre, il trasferimento dei dati tra il titolare e i responsabili e viceversa è qualificato come trasferimento interno e come tale non assoggettato alla disciplina del codice relativa alla comunicazione e diffusione dei dati.

Alla stessa stregua **anche i soggetti pubblici interessati nell'attuazione del programma** (es. SPI, Comuni/Ambiti territoriali ecc.) **dovranno essere designati come responsabili** ai fini della legittima preposizione alle operazioni di trattamento.

La presenza di un responsabile esterno, che possa venire a conoscenza dei dati deve essere comunque palesata nell'informativa all'interessato (ex art. 13 del Codice); è inoltre buona norma rendere tale figura facilmente identificabile attraverso la pubblicazione sul proprio sito istituzionale.

Per quanto concerne la **comunicazione di dati sensibili da parte di un soggetto pubblico ad altro soggetto pubblico** (ad esempio il conferimento di tali dati al sistema di monitoraggio nazionale), è consentita *solo qualora trovi fondamento in una norma di legge che autorizzi il trattamento e l'individuazione nella stessa o in un atto di natura regolamentare, adottato in conformità al parere del Garante, dei tipi di dati e delle operazioni eseguibili* (art. 20 co. 2). Lo scambio di dati, da effettuarsi di norma attraverso **accesso via web** o in modalità di **cooperazione applicativa**, deve essere inoltre preceduto dalla **stipula di apposite convenzioni**, nell'ambito delle quali PA erogatrice e PA fruitrice possono definire le garanzie a tutela del trattamento dei dati personali e dell'utilizzo dei sistemi informativi<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> **Responsabile** "è la persona fisica, la persona giuridica, la pubblica amministrazione e qualsiasi altro ente, associazione od organismo preposti dal titolare al trattamento di dati personali. Il responsabile è designato facoltativamente (art. 4 D.Lgs. 196/2003).

<sup>23</sup> Cfr. documento del Garante "**Misure di sicurezza e modalità di scambio dei dati personali tra amministrazioni pubbliche**" (del 02/07/2015, Pubblicato sulla GU 179 del 04/08/2015) che pone termine (31/12/2015) per implementare precise misure procedurali e informatiche: <http://www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/4129029#allegato%202>.