

CONVENZIONI TRA TERZO SETTORE E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE ALLA LUCE DEL CODICE DEL TERZO SETTORE

17 settembre 2026

Valerio Roberto Cavallucci

CSVABRUZZO



Convenzione: origine e significato

Convenzione s. f. [*dal lat. conventio -onis «incontro, riunione; accordo, contratto», der. di convenire: v. convenire da convenio, radunarsi aggregarsi (venendo insieme)*].

1. Accordo, patto stretto fra due o più persone, fra enti pubblici, fra stato e stato, mediante il quale ciascuna delle parti si obbliga a mantenere i reciproci impegni (in diritto internazionale per es. la convenzione di Ginevra del 1949 per la protezione delle vittime di guerra)

2. Generale accordo circa la scelta tra possibilità diverse (ad es. nelle scienze, riguardo all'uso e al significato di determinati simboli, all'adozione di unità di misura)

3. Convegno, riunione, assemblea politica, organo collegiale (ad es. *Convenzione nazionale*, assemblea legislativa francese durata dal 21 sett. 1792 al 26 ott. 1795)

Convenzione: significato giuridico

La convenzione è un accordo di natura negoziale stipulato tra due o più parti — che possono essere sia enti pubblici tra loro, sia un ente pubblico e un soggetto privato — per disciplinare in modo stabile attività, servizi o programmi di interesse comune.

CSVABRUZZO



Convenzione: caratteristiche

Natura paritetica: Le parti si muovono su un piano di maggiore coordinamento e condivisione di obiettivi, piuttosto che di supremazia o di mera attribuzione di poteri pubblici

Accordi tra enti o privati: Può servire per regolare forme di collaborazione tra diverse amministrazioni pubbliche (es. l'uso coordinato di uffici o personale) oppure tra un comune e un'associazione culturale per la promozione del territorio

Finalità: Non trasferisce necessariamente un potere o un bene pubblico da sfruttare economicamente, ma definisce le regole di una condotta condivisa o di un servizio svolto in cooperazione

Concessione: natura e caratteristi

La **concessione** è un atto amministrativo (spesso a struttura bilaterale o contrattuale) con cui la P.A. attribuisce *ex novo* a un soggetto privato (il concessionario) diritti, poteri o facoltà di cui l'amministrazione stessa è titolare (ad es. la gestione di una spiaggia demaniale, la riscossione di tributi locali affidata a esterni, o la gestione di un impianto sportivo comunale)

Trasferimento di poteri: Può essere *traslativa* (quando trasferisce un diritto o un servizio che già apparteneva alla P.A., come la gestione di un'opera o di un servizio pubblico)

Rischio operativo: Nelle concessioni di servizi o di lavori, il gestore si assume il **rischio operativo** della gestione, guadagnando attraverso le tariffe pagate dagli utenti e non tramite un prezzo fisso pagato dall'ente pubblico

Procedura: Viene solitamente assegnata tramite procedure di evidenza pubblica (gare)

Differenza tra convenzione e concessione

La differenza principale sta nel fatto che la concessione è un provvedimento (o contratto) con cui la Pubblica Amministrazione trasferisce a un privato un diritto o un potere che le appartiene, mentre la convenzione è un accordo negoziale paritetico volto a regolare interessi comuni o modalità di collaborazione tra soggetti (pubblici o anche privati).

Contratto pubblico: natura e caratteristiche

Cos'è: Un negozio giuridico a titolo oneroso

Scopo: Una Pubblica Amministrazione acquista lavori, servizi o forniture da un'impresa (operatore economico)

Natura: I contraenti hanno interessi contrapposti (l'impresa vuole il guadagno, l'ente vuole l'opera o il servizio al prezzo migliore)

Regole: È soggetto alle rigide norme del Codice dei Contratti Pubblici e alle gare d'appalto (evidenza pubblica)

Differenza tra convenzione e contratto

La differenza principale sta nello scopo: il contratto pubblico regola un rapporto economico a titolo oneroso (di scambio), mentre la convenzione regola una cooperazione o un interesse comune tra enti senza uno scambio sinallagmatico (di reciproca utilità commerciale).

Breve storia della convenzione

Il primo vero modello legale di convenzione tra Pubblica Amministrazione e privati, inteso come istituto tipico e generale di cooperazione consensuale, è stato introdotto nell'ordinamento italiano con la **Legge 6 agosto 1967, n. 765**, nota come **Legge Ponte**

Nello specifico, l'**articolo 8** di questa legge ha modificato l'art. 28 della Legge Urbanistica del 1942, introducendo l'obbligo di stipulare una **convenzione urbanistica** (o di lottizzazione) come condizione necessaria affinché i privati potessero ottenere dal Comune l'autorizzazione a lottizzare e a edificare i terreni

Breve storia della convenzione

La Legge 7 agosto 1990, n. 241: con l'**articolo 11**, il legislatore ha codificato gli **accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento**, trasformando la convenzione da istituto settoriale a strumento generale di partecipazione e negoziazione tra P.A. e cittadini

La Legge 19 febbraio 2005, n. 15: ha stabilito espressamente che la P.A., nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le regole del **diritto privato**, consacrando definitivamente l'autonomia negoziale e contrattuale pubblica

Breve storia della convenzione

Art. 11 L. 241/1990 (Accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento)

1. In accoglimento di osservazioni e proposte presentate a norma dell'articolo 10, **l'amministrazione procedente può concludere, senza pregiudizio dei diritti dei terzi, e in ogni caso nel perseguimento del pubblico interesse, accordi con gli interessati al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale ovvero in sostituzione di questo.**

Nella sostanza, l'articolo 11 della Legge n. 241/1990 permette alla pubblica amministrazione di stipulare accordi con i privati per giungere a una decisione condivisa anziché imporre un provvedimento unilaterale.

Breve storia della convenzione

In sintesi l'art. 11 della Legge 241/1990 stabilisce:

Forma scritta: Gli accordi devono essere fatti per iscritto, pena la nullità, se la legge non dice diversamente

Interesse pubblico: Vanno stipulati sempre per perseguire l'interesse pubblico

Recesso unilaterale: L'amministrazione può recedere dall'accordo per sopravvenuti motivi di pubblico interesse, ma deve indennizzare gli eventuali danni subiti dal privato

Giurisdizione: Le controversie sulla formazione, conclusione ed esecuzione spettano al giudice amministrativo

Breve storia della convenzione

La legge 11 febbraio 2005, n. 15 ha **modificato e integrato** la storica legge 7 agosto 1990, n. 241 sul procedimento amministrativo nei seguenti punti chiave

Rapporto Paritario: Ha introdotto il principio secondo cui la pubblica amministrazione, quando adotta atti di natura non autoritativa (azioni unilaterali basati sul principio di autorità), agisce secondo le norme di diritto privato salvo diversa disposizione di legge

Trasparenza e Principi: Ha ampliato i principi generali dell'azione amministrativa, richiamando espressamente i principi di pubblicità, trasparenza e quelli derivanti dall'ordinamento comunitario

Diritto di Accesso: Ha ridefinito i limiti, i soggetti obbligati e le modalità di esercizio dell'accesso ai documenti amministrativi, bilanciandolo con la tutela dei dati personali

Efficacia e Termini: Ha inciso sui termini e sulle modalità di conclusione del procedimento e sulla conferenza di servizi per accelerare l'azione pubblica

Convenzioni e volontariato

Legge 11 agosto 1991, n. 266 Legge-quadro sul volontariato. Art. 7 - Convenzioni

- 1. Lo Stato, le regioni, le province autonome, gli enti locali e gli altri enti pubblici possono stipulare convenzioni con le organizzazioni di volontariato iscritte da almeno sei mesi nei registri di cui all'articolo 6 e che dimostrino attitudine e capacità operativa.**
- 2. Le convenzioni devono contenere disposizioni dirette a garantire l'esistenza delle condizioni necessarie a svolgere con continuità le attività oggetto della convenzione, nonché il rispetto dei diritti e della dignità degli utenti. Devono inoltre prevedere forme di verifica delle prestazioni e di controllo della loro qualità nonché le modalità di rimborso delle spese.**
- 3. La copertura assicurativa di cui all'articolo 4 è elemento essenziale della convenzione e gli oneri relativi sono a carico dell'ente con il quale viene stipulata la convenzione medesima.**

Convenzioni e associazioni di promozione sociale

Legge 7 dicembre 2000, n. 383 "Disciplina delle associazioni di promozione sociale"

Art. 30 - Convenzioni

- 1. Lo Stato, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, le province, i comuni e gli altri enti pubblici possono stipulare convenzioni con le associazioni di promozione sociale, iscritte da almeno sei mesi nei registri di cui all'articolo 7, per lo svolgimento delle attività previste dallo statuto verso terzi.**
- 2. Le convenzioni devono contenere disposizioni dirette a garantire l'esistenza delle condizioni necessarie a svolgere con continuità le attività stabilite dalle convenzioni stesse. Devono inoltre prevedere forme di verifica delle prestazioni e di controllo della loro qualità nonché le modalità di rimborso delle spese.**
- 3. Le associazioni di promozione sociale che svolgono attività mediante convenzioni devono assicurare i propri aderenti che prestano tale attività contro gli infortuni e le malattie connessi con lo svolgimento dell'attività stessa, nonché per la responsabilità civile verso terzi.**

Convenzioni e principio di sussidiarietà

La sussidiarietà è il termine che indica in generale il carattere di ciò che è sussidiario, ossia che svolge una funzione di aiuto, integrazione o completamento

Dal punto di vista giuridico è il principio secondo cui un'autorità o un ente di livello superiore deve intervenire in supporto di un'attività solo se l'individuo o l'ente di livello inferiore non sono in grado di svolgerla da soli

CSVABRUZZO



Convenzioni e principio di sussidiarietà

Articolo 118 della Costituzione italiana (Legge costituzionale n. 3/2001)

Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere *b)* e *h)* del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.

Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

Convenzioni e principio di sussidiarietà

La **sussidiarietà verticale** distribuisce le funzioni amministrative privilegiando l'ente più vicino ai cittadini (il Comune), e prevede che l'ente superiore (come la Regione o lo Stato) intervenga solo se quello inferiore non riesce a gestire il compito in modo efficace. Ha l'obiettivo di avvicinare le decisioni ai bisogni reali della popolazione

Riferimento: Articolo 118, primo comma, della Costituzione italiana.

La **sussidiarietà orizzontale** stabilisce che le attività di interesse generale non sono riservate solo allo Stato, ma possono essere svolte anche dai cittadini, singoli o associati (cooperative, associazioni, volontariato), in collaborazione con le istituzioni. Ha l'obiettivo di favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini per il bene della comunità

Riferimento: Articolo 118, quarto comma, della Costituzione italiana.

Convenzioni e Codice dei beni culturali

Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 Codice dei beni culturali e del paesaggio, Articolo 112 - Valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica

4. Lo Stato, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali stipulano accordi per definire **strategie ed obiettivi comuni di valorizzazione**, nonché per elaborare i conseguenti **piani strategici di sviluppo culturale** e i programmi, relativamente ai beni culturali di pertinenza pubblica. Gli accordi possono essere conclusi su base regionale o subregionale, in rapporto ad ambiti territoriali definiti, e promuovono altresì l'integrazione, nel processo di valorizzazione concordato, delle infrastrutture e dei settori produttivi collegati. Gli accordi medesimi possono riguardare anche beni di proprietà privata, previo consenso degli interessati. Lo Stato stipula gli accordi per il tramite del Ministero, che opera direttamente ovvero d'intesa con le altre amministrazioni statali eventualmente competenti.

CSVABRUZZO



Convenzioni e Codice dei beni culturali

9. Anche indipendentemente dagli accordi di cui al comma 4, possono essere stipulati accordi tra lo Stato, per il tramite del Ministero e delle altre amministrazioni statali eventualmente competenti, le regioni, gli altri enti pubblici territoriali e i privati interessati, per regolare servizi strumentali comuni destinati alla fruizione e alla valorizzazione di beni culturali. Con gli accordi medesimi possono essere anche istituite forme consortili non imprenditoriali per la gestione di uffici comuni.

Per le stesse finalità di cui al primo periodo, ulteriori accordi possono essere stipulati dal Ministero, dalle regioni, dagli altri enti pubblici territoriali, da ogni altro ente pubblico nonché dai soggetti costituiti ai sensi del comma 5, con le associazioni culturali o di volontariato, dotate di adeguati requisiti, che abbiano per statuto finalità di promozione e diffusione della conoscenza dei beni culturali.

Convenzioni e Codice del Terzo Settore

Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 - Codice del Terzo settore

Art. 55 Coinvolgimento degli enti del Terzo settore

1. In attuazione dei principi di sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità ed unicità dell'amministrazione, autonomia organizzativa e regolamentare, **le amministrazioni pubbliche** di cui all'articolo 1, comma 2, del D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, **nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori di attività di cui all'articolo 5 (ndr. attività di interesse generale), 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.

CSVABRUZZO



Convenzioni e Codice del Terzo Settore

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.

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 di cui comma 2.

CSVABRUZZO



Convenzioni e Codice del Terzo Settore

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.

Convenzioni e Codice del Terzo Settore

Art. 56 - Convenzioni

1. Le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, possono sottoscrivere con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale, iscritte da almeno sei mesi nel Registro unico nazionale del Terzo settore, convenzioni finalizzate allo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale, se più favorevoli rispetto al ricorso al mercato.

2. Le convenzioni di cui al comma 1 possono prevedere esclusivamente il rimborso alle organizzazioni di volontariato e alle associazioni di promozione sociale delle spese effettivamente sostenute e documentate.

Convenzioni e Codice del Terzo Settore

3. L'individuazione delle organizzazioni di volontariato e delle associazioni di promozione sociale con cui stipulare la convenzione è fatta nel rispetto dei principi di imparzialità, pubblicità, trasparenza, partecipazione e parità di trattamento, mediante procedure comparative riservate alle medesime. Le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale devono essere in possesso dei requisiti di moralità professionale, e dimostrare adeguata attitudine, da valutarsi in riferimento alla struttura, all'attività concretamente svolta, alle finalità perseguite, al numero degli aderenti, alle risorse a disposizione e alla capacità tecnica e professionale, intesa come concreta capacità di operare e realizzare l'attività oggetto di convenzione, da valutarsi anche con riferimento all'esperienza maturata, all'organizzazione, alla formazione e all'aggiornamento dei volontari.

3-bis. Le amministrazioni procedenti pubblicano sui propri siti informatici gli atti di indizione dei procedimenti di cui al presente articolo e i relativi provvedimenti finali. I medesimi atti devono altresì formare oggetto di pubblicazione da parte delle amministrazioni procedenti nella sezione "Amministrazione trasparente", con l'applicazione delle disposizioni di cui al D. Lgs. 14 marzo 2013, n. 33

CSVABRUZZO



Convenzioni e Codice del Terzo Settore

4. Le convenzioni devono contenere disposizioni dirette a garantire l'esistenza delle condizioni necessarie a svolgere con continuità le attività oggetto della convenzione, nonché il rispetto dei diritti e della dignità degli utenti, e, ove previsti dalla normativa nazionale o regionale, degli standard organizzativi e strutturali di legge. Devono inoltre prevedere la durata del rapporto convenzionale, il contenuto e le modalità dell'intervento volontario, il numero e l'eventuale qualifica professionale delle persone impegnate nelle attività convenzionate, le modalità di coordinamento dei volontari e dei lavoratori con gli operatori dei servizi pubblici, le coperture assicurative di cui all'articolo 18, i rapporti finanziari riguardanti le spese da ammettere a rimborso fra le quali devono figurare necessariamente gli oneri relativi alla copertura assicurativa, le modalità di risoluzione del rapporto, forme di verifica delle prestazioni e di controllo della loro qualità, la verifica dei reciproci adempimenti nonché le modalità di rimborso delle spese, nel rispetto del principio dell'effettività delle stesse, con esclusione di qualsiasi attribuzione a titolo di maggiorazione, accantonamento, ricarico o simili, e con la limitazione del rimborso dei costi indiretti alla quota parte imputabile direttamente all'attività oggetto della convenzione.

CSVABRUZZO



Convenzioni: qualche considerazione

Le convenzioni, nella disciplina sul volontariato (legge 266/1991) e in quella riguardante le associazioni di promozione sociale (legge 383/2000) erano state individuate dal legislatore quale alternativa alla disciplina dei contratti pubblici, atteso che attraverso di esse si veniva a creare un regime speciale per quelle tipologie giuridiche non profit, caratterizzate entrambe dalla prevalenza dell'apporto del volontariato nel perseguimento di finalità di rilievo collettivo e nella realizzazione di attività di interesse generale che, in questo modo, venivano pienamente valorizzate.

Convenzioni: qualche considerazione

Requisiti e condizioni per l'impiego della convenzione:

1. Iscrizione al RUNTS *(solo ODV e APS)*
2. Attività oggetto delle convenzioni *(servizi sociali di interesse generale e attività rese a favore di terzi)*
3. Valutazioni comparative *(procedura valutativa di natura comparativa tra le associazioni)*
4. Scelta della convenzione rispetto ad altre modalità di affidamento *(dimostrare che la convenzione è più favorevole rispetto al ricorso al mercato)*
5. Esclusivo rimborso delle spese *(rapporti giuridici di natura non corrispettiva, non riconducibilità ad attività economico-imprenditoriale)*

CSVABRUZZO



Convenzioni: qualche considerazione

Procedura:

1. Bando o atto di indizione da parte della PA
2. Selezione degli Enti tramite procedura di evidenza pubblica (principi di imparzialità, pubblicità, trasparenza, partecipazione e parità di trattamento – art. 12 L. 241/1990)
3. Criteri di valutazione delle proposte (disponibilità di risorse, capacità tecnica e professionale, esperienza, organizzazione, formazione e aggiornamento volontari)
4. Regime economico: solo rimborso delle spese (i fondi pubblici solo per coprire i costi reali del servizio)
5. Contenuto delle convenzioni (durata e modalità di esecuzione del rapporto convenzionale; contenuto e modalità dell'intervento volontario; numero e qualifiche delle persone impegnate; modalità di coordinamento tra volontari, eventuali lavoratori e operatori pubblici; schemi di verifica delle prestazioni, indicatori di qualità e controllo dei risultati; obblighi di rendicontazione economica e di trasparenza; modalità di risoluzione del rapporto e garanzie per la continuità dei servizi; rispetto degli standard organizzativi e strutturali previsti dalla normativa nazionale o regionale)

Convenzioni: qualche considerazione

È possibile stabilire un rapporto convenzionale tra un'associazione non ETS e la PA?

È possibile ma **non attraverso gli strumenti speciali dell'Amministrazione Condivisa** riservati esclusivamente agli ETS.

Mentre gli articoli 55 e 56 del Codice del Terzo Settore (D.Lgs. 117/2017) consentono accordi non competitivi (co-progettazione e convenzioni basate sul solo rimborso spese) solo a ODV e APS iscritte al RUNTS, un'associazione disciplinata unicamente dal Codice Civile può comunque convenzionarsi con la PA sfruttando il diritto amministrativo ordinario e le normative di settore.

Convenzioni: qualche considerazione

Riferimenti giuridici principali

Articolo 11 della Legge n. 241/1990 (Accordi sostitutivi o integrativi del provvedimento):

Rappresenta la base giuridica generale più solida. Permette all'amministrazione pubblica di concludere accordi con i privati (cittadini o associazioni sia riconosciute che non riconosciute)

Articolo 118, comma 4 della Costituzione (Principio di Sussidiarietà Orizzontale):

La Costituzione italiana impone a Stato, Regioni ed Enti locali di favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale.

Codice dei Contratti Pubblici (D.Lgs. n. 36/2023):

Se la PA intende affidare la gestione di un servizio o di un'attività a titolo oneroso (ossia con un corrispettivo economico e non come mero rimborso delle spese documentate), l'associazione non ETS deve essere selezionata tramite le procedure di gara aperte al mercato o affidamenti diretti previsti dalle soglie del Codice degli Appalti, equiparando l'ente privato non-profit a un qualunque operatore economico.

Leggi regionali e Regolamenti comunali sui rapporti con l'Associazionismo:

Moltissimi Comuni e Regioni dispongono di specifici regolamenti interni per i rapporti con le "libere forme associative" o mantengono Albi comunali delle associazioni culturali, sportive o ricreative. Tali norme locali consentono la stipula di protocolli d'intesa e convenzioni (ad esempio per l'uso di spazi pubblici o patrocinii) indipendentemente dall'iscrizione al RUNTS.

Convenzioni: qualche considerazione

Elemento	Associazione ETS (Iscritta al RUNTS)	Associazione NON ETS (Codice Civile)
Canale di affidamento	Deroga ai contratti pubblici tramite art. 56 CTS (regime collaborativo puro).	Regime ordinario dei contratti pubblici (D.Lgs. 36/2023) o Accordi L. 241/90.
Natura del rapporto	Relazione non competitiva di partenariato.	Relazione contrattuale o di collaborazione amministrativa ordinaria.
Sostenibilità economica	Solo rimborso spese effettive e documentate (no profitto).	Possibile corrispettivo economico/prezzo se l'affidamento avviene tramite appalto.