



IL SUSSIDIARIO SU AMMINISTRAZIONE CONDIVISA

Seconda edizione aggiornata e integrata

a cura di Luca Gori

con la collaborazione di:

Michelangelo Caiolfa, Fabio Lenzi, Marco Mini, Carlo Paolini, Alessandro Salvi

Presentazioni

Serena Spinelli

Assessora alle Politiche sociali e per il Terzo settore della Regione Toscana

A distanza di due anni dalla pubblicazione della sua prima edizione, siamo particolarmente felici di presentare la seconda edizione del sussidiario sull'amministrazione condivisa, rinnovato e significativo frutto della collaborazione tra l'Amministrazione regionale, Anci Toscana, Cesvot e Forum del Terzo settore della Toscana, con i quali a seguito dell'approvazione della d.g.r. 679/2022, è stato sottoscritto un Protocollo d'intesa che impegnava tutte le parti reciprocamente, ciascuna per il proprio ruolo e con le proprie specificità, a collaborare per «promuovere la cultura e la pratica dell'amministrazione condivisa tra Enti Pubblici e Enti del Terzo Settore per realizzare azioni civiche e solidaristiche di interesse generale legate alle comunità e ai territori toscani».

La nostra soddisfazione, legata alla consapevolezza dell'impegno espresso dalla Regione a favore degli istituti di amministrazione condivisa, in continuità e coerenza con tutto il percorso di lavoro degli ultimi anni connesso all'attuazione della riforma del terzo settore e alla promozione del modello toscano previsto dalla l.r. 65/2020, si rivolge prima di tutto alla qualità del sistema delle organizzazioni, associazioni, cooperative, fondazioni e di tutte le altre realtà del terzo settore che caratterizzano il territorio toscano per la solidarietà, il pluralismo e la partecipazione a servizio dei bisogni delle nostre comunità.

E l'osservazione che la nuova edizione del sussidiario si collochi in una fase prossima al completamento della legislatura regionale favorisce la possibilità di contestualizzare il valore di questo strumento nel complesso delle azioni promosse dalla Regione Toscana a sostegno della riforma: da una parte per corrispondere alle istanze di regolazione del sistema, attraverso l'istituzione e la gestione dell'ufficio regionale del registro unico nazionale terzo settore (RUNTS) e dall'altra per corrispondere alle necessità di supporto alla sostenibilità attraverso le molteplici iniziative di finanziamento promosse

a favore degli enti sia (nella forma di “ristori”) durante il periodo della pandemia da Covid-19 sia, più recentemente, nella forma degli avvisi e dei bandi a sostegno delle progettualità e delle attività degli enti sul territorio.

Ciascuna di queste funzioni regionali – quella più regolativa e istituzionale, quella di accompagnamento e sperimentazione degli istituti dell’amministrazione condivisa e quella di sostegno alla sostenibilità e al finanziamento degli interventi – è stata portata avanti con la massima sensibilità e attenzione alle interazioni esistenti tra i diversi sistemi ed ambiti, nella comprensione dell’elevata complessità dei fattori in gioco, dei punti di vista e del ruolo dei diversi attori coinvolti e interessati.

Se infatti nell’organizzazione dell’ufficio regionale del RUNTS e nella gestione dei procedimenti amministrativi lo sforzo compiuto è stato quello di far coesistere (secondo un’impostazione assolutamente originale nel panorama nazionale) compiti e competenze della Regione, dei nove comuni capoluogo di provincia e della città metropolitana di Firenze, anche l’assistenza e l’accompagnamento ai percorsi di coprogrammazione e coprogettazione è avvenuta nel quadro di un ampio confronto aperto alle rappresentanze degli enti locali e degli enti del terzo settore, così come – ancora – tutte le nostre iniziative di sostegno finanziario si sono mosse – specie dopo la fase dell’emergenza epidemiologica – all’insegna dei principi del lavoro di comunità e delle progettazioni di prossimità tesi a connettere e aggregare gli enti tra di loro e con le istituzioni e i servizi pubblici del territorio in una logica fortemente di sistema.

In questa prospettiva, abbiamo volentieri sostenuto le numerose esperienze di coprogettazione che in tanti territori toscani sono state sperimentate in particolare negli ambiti dell’inclusione sociale e dei servizi sociali e sociosanitari, proponendosi anche (come ricordato nel recente Quinto Rapporto sul Terzo Settore in Toscana presentato il 16 maggio 2025) come soggetto attuatore stesso di specifici procedimenti in prima persona, come accaduto ad esempio nel caso del programma triennale finanziato dalla Cassa delle Ammende che ha visto la Regione adottare il metodo della coprogettazione per la definizione condivisa delle azioni progettuali con istituti di pena, amministrazione della giustizia, zone-distretto e enti del terzo settore.

Molto importanti si sono rivelate anche, a questo proposito, le iniziative formative e di aggiornamento proposte dal gruppo di lavoro dell'amministrazione condivisa in Toscana che con Cevot, Anci Toscana e Forum regionale del terzo settore hanno coinvolto decine di responsabili, operatori e volontari sui temi dell'approccio alla progettazione attraverso il nuovo strumento dell'amministrazione condivisa fornendo spunti, soluzioni e spazi aperti di confronto e riflessione.

Per quanto concerne invece la coprogrammazione, data la maggiore complessità dello strumento e la relativa assenza di pratiche sul territorio, lo sforzo è stato rivolto da una parte – fin dalla prima edizione del sussidiario – ad analizzarne e comprenderne il più approfonditamente possibile le peculiarità anche sul piano strettamente amministrativo e dall'altro a promuovere tra il 2024 e il 2025 un'originale esperienza di lavoro finalizzata a sperimentare possibili modelli in alcuni ambiti territoriali toscani anche in vista dell'imminente avvio del prossimo ciclo di programmazione delle zone sociosanitarie che dovranno approvare i nuovi Piani Integrati di Salute (PIS) o Piani di Inclusione Zonali (PIZ) non appena sarà approvato il nuovo Piano Integrato Socio Sanitario Regionale.

In quest'ottica con la partecipazione e la disponibilità da parte delle zone Livornese, Val di Nievole e Senese sono stati organizzati e svolti tre laboratori territoriali di coprogrammazione aperti alle realtà del terzo settore dei rispettivi territori, che hanno dato modo di provare “sul campo” il nuovo strumento in una logica di autoformazione e sviluppo di comunità, oltre che – naturalmente – come investimento specifico in vista del nuovo ciclo di programmazione sociosanitaria.

E l'augurio è che quindi la pubblicazione della nuova edizione del sussidiario si possa inserire il più positivamente possibile in questa cornice di iniziative, esperienze e impegni, rinnovando il suo obiettivo di strumento a servizio dell'attuazione dei principi dell'amministrazione condivisa e nell'interesse primario di essere sempre più all'altezza di corrispondere ai bisogni delle nostre comunità, sapendone riconoscere sempre e valorizzare il protagonismo e le eccellenze.

Il tema dell'amministrazione condivisa è ormai diventato centrale nell'attività del sistema dei Comuni. È stato un lungo percorso, che dopo il riconoscimento del valore della sussidiarietà, della riforma del Titolo V della Costituzione e della riforma del Terzo settore, nei nostri territori ha trovato la cornice operativa con la legge regionale del 2020.

L'impegno per trovare soluzioni condivise, tenendo conto dei punti di vista di tutti i soggetti coinvolti, ha tracciato una strada che vede il sistema dei Comuni protagonista per raggiungere gli obiettivi di collaborazione per programmare, progettare e agire congiuntamente a favore delle comunità.

Non si tratta soltanto di una innovazione amministrativa. Nel tempo, abbiamo potuto sperimentare sul campo quanto lavorare insieme tra enti pubblici e associazioni, ognuno per la sua parte e nonostante i diversi punti di vista, porti un arricchimento professionale e personale che va oltre il semplice confronto.

La partecipazione democratica per ridurre il divario tra enti pubblici e società civile trova nell'amministrazione condivisa un terreno davvero fertile di scambio e collaborazione: e il Sussidiario è in questo quadro uno strumento veramente prezioso. Questa nuova edizione è la conferma di come il Sussidiario non sia e non voglia essere un documento definitivo, ma aperto alle migliori evoluzioni e al recepimento delle questioni rimaste aperte o inesplorate, per poter davvero offrire uno strumento di lavoro sempre più utile e concreto e aperto all'aggiornamento progressivo.

Da parte di Anci Toscana, continua il nostro supporto ai Comuni attraverso percorsi di informazione, sensibilizzazione, aggiornamento delle competenze, perché le amministrazioni possano padroneggiare realmente gli strumenti a disposizione e fare dell'amministrazione condivisa una prassi consolidata. Praticando l'amministrazione condivisa, i Comuni hanno l'occasione di 'prendere possesso' dei nuovi strumenti della partecipazione e della collaborazione tra enti locali ed organizzazioni sociali e di sperimentare così nuove modalità per lo sviluppo delle comunità. Tutti i nostri servizi

registrano un crescente interesse da parte degli amministratori, che hanno così occasione e strumenti per accrescere le competenze, rafforzare i sistemi territoriali e 'prendere possesso' dei nuovi strumenti della partecipazione e della collaborazione tra enti locali ed organizzazioni sociali, per sperimentare nuove modalità per lo sviluppo delle comunità.

Crediamo che nel percorso di affermazione e sviluppo dell'amministrazione condivisa il ruolo dei Comuni sia strategico, purché sia portato avanti da enti competenti, con una visione strategica dello sviluppo del proprio territorio e dei bisogni dei propri cittadini, in grado esercitare appieno il proprio ruolo e di portare un contributo decisivo per definire gli obiettivi di interesse generale. Solo così può esserci uno scambio davvero virtuoso con i soggetti del Terzo Settore.

In questo quadro, abbiamo cercato di perseguire le finalità del Tavolo permanente tra Regione Toscana, Anci Toscana, Forum del Terzo Settore e Cescvot, che ha approvato il Piano operativo e i suoi obiettivi: Promozione dell'amministrazione condivisa: dagli incontri di informazione e sensibilizzazione all'implementazione del Portale amministrazionecondivisatoscana.it; dai percorsi di formazione specifici al monitoraggio normativo e giurisprudenziale, con l'analisi delle normative l'approfondimento di leggi e buone pratiche.

È nostra ferma convinzione che le nuove forme di partecipazione democratica, aperte alla collaborazione trasversale di soggetti esterni all'autorità pubblica, possano portare ad una concreta crescita del benessere generale delle comunità. Una innovazione che comporta un cambiamento di mentalità e di approccio soprattutto da parte del soggetto pubblico; ma la strada è segnata, e mi auguro che possa portare agli obiettivi che ci siamo dati. Anche grazie al contributo prezioso del Sussidiario, che continuerà ad essere uno strumento aperto e concreto nel lavoro quotidiano di tutti i soggetti coinvolti, in questa piccola grande rivoluzione al servizio delle comunità.

La nuova edizione del sussidiario toscano dell'amministrazione condivisa è stata prodotta confermando il metodo partecipativo con cui era stata ideata e redatta la prima edizione. Il Forum Toscano del Terzo Settore intende dunque esprimere il proprio apprezzamento per la Regione Toscana ed in particolare per l'Assessorato alle Politiche Sociali che hanno voluto confermare la scelta di adoperare per questa nuova importante impresa collettiva un metodo orizzontale che valorizzasse gli apporti di ogni soggetto coinvolto, rinunciando fin dalle premesse a qualsiasi tentazione di autosufficienza. Una scelta precisa, opposta a quella di assecondare quelle tentazioni della disintermediazione che minano il patto di cittadinanza tra chi amministra e chi mobilita le migliori forze sociali delle nostre comunità; una scelta responsabile con la quale un intero collettivo regionale riafferma l'autonomia del Terzo settore, non cedendo alla tentazione di considerare le organizzazioni sociali come gestori a cui affidare servizi secondo la logica del massimo risparmio. Il Forum del Terzo settore della Toscana chiude il lavoro di questa seconda edizione del sussidiario con estrema soddisfazione per l'impegno profuso dalla Regione Toscana e per i risultati raggiunti in questi due anni di lavoro nei quali si è registrata una significativa diffusione delle procedure di Amministrazione Condivisa.

Queste pagine non sono dense di significati solo per le indicazioni che riportano ad uso della pubblica amministrazione e dei soggetti del Terzo settore nello sviluppo delle pratiche dell'amministrazione condivisa, ma rappresentano una realizzazione concreta dei medesimi principi di coprogrammazione e coprogettazione di cui trattano. Produrre una nuova versione aggiornata del Sussidiario tramite una prassi partecipativa conferma quanto questa scelta di metodo sia radicata nella nostra Regione e quanto sia già consolidata l'idea che le questioni di interesse sociale debbano essere sviluppate seguendo le prassi dell'Amministrazione Condivisa.

Le grandi organizzazioni regionali che si riuniscono nel Forum del Terzo Settore della Toscana si sono avvicinate a questo impegno con uno spirito

di reale collaborazione con gli altri tre soggetti, Regione Toscana, ANCI e Cesvot, che partecipano ai tavoli dell'amministrazione condivisa, portando un contributo di contenuti elaborato da un gruppo tecnico che si è riunito con costanza elaborando le linee espresse dall'Assemblea del Forum: a queste persone ed al loro grande lavoro va la riconoscenza di tutto il nostro sodalizio. Altrettanta riconoscenza il Forum Toscano la esprime per tutte e tutti coloro che nelle organizzazioni partner e negli uffici regionali hanno scelto di procedere con disponibilità all'ascolto, conservando una non comune disponibilità ad accogliere le proposte altrui e non sottraendosi mai da un confronto franco e pragmatico.

Un lavoro dunque collettivo di cui questo manuale operativo è una sintesi, che ha avuto il pregio di non sottrarsi a quelle sperimentazioni a cui la Regione Toscana, L'Anci, Il Cesvot ed il Forum sono state chiamate per l'incertezza delle norme e del contesto applicativo. Per questo il nuovo sussidiario si conferma prima di tutto uno strumento operativo a vantaggio di ogni attore coinvolto nell'amministrazione condivisa, pubblico e privato, con il pregio della chiarezza metodologica e del pragmatismo che sono stati molto apprezzati nella prima versione.

Certo ognuno, amministratore o dirigente del Terzo Settore, pur nella differenza dei mandati sociali a cui dare seguito, deve essere consapevole che avere padronanza dei metodi in cui si articolano le prassi dell'amministrazione condivisa è solo una delle condizioni per il successo dei processi, perché sarà sempre insostituibile la sincera volontà di ogni parte coinvolta di collaborare nei tavoli della co-programmazione e della co-progettazione. Una sfida ancora tutta da giocare e da vincere, soprattutto quella della co-programmazione, e che ci accompagnerà per i prossimi anni: una strada lunga che le organizzazioni del Terzo Settore toscano percorreranno assieme alle loro comunità di riferimento aggiornando e ridefinendo il modello di welfare che meglio rappresenta l'interesse del proprio corpo sociale e delle comunità nelle quali è inserito.

A fronte dei molti dati incoraggianti, mentre si registrano grandi passi avanti sia numerici che qualitativi nell'applicazione della procedura, emerge con altrettanta chiarezza la necessità ancora forte di investire sulla

consapevolezza del cambiamento culturale rappresentato dai processi di Amministrazione condivisa e di proporre soluzioni pragmatiche di semplificazione ed agevolazione del procedimento: la tutela di questo grande ed ambizioso processo di transizione passerà anche dalla capacità di snellirne la dimensione burocratica e allo stesso tempo di rafforzarne la parte dei contenuti.

Il Forum del Terzo Settore registra con rammarico il riaffacciarsi di tentativi volti all'introduzione di requisiti, a nostro avviso errati e dannosi, tesi a limitare il campo di applicazione della co-progettazione. Il riferimento è a parte della giurisprudenza che ancora oggi, allontanandosi dai principi espressi sia dalla Corte di Giustizia UE e che dalla Corte Costituzionale, vorrebbe ridurre gli istituti di Amministrazione Condivisa ad attività esercitate in perdita da parte dell'ente di Terzo settore: si tratta chiaramente di una interpretazione riconducibile alla volontà di limitare l'applicazione del principio solidaristico quale alternativa, riconosciuta dal diritto Europeo ed italiano, al principio della concorrenza ed all'affidamento al mercato dei servizi di welfare.

A commento della prima edizione del Sussidiario ricordavamo che la riforma del Terzo settore deve essere letta, interpretata ed applicata come un sistema di misure volte all'attuazione del principio di solidarietà, all'affermazione, attraverso la partecipazione, delle libertà costituzionali proiettate in una dimensione sociale, secondo gli schemi di un'autentica sussidiarietà orizzontale quale criterio ispiratore di riforma dal basso della Pubblica Amministrazione.

La procedura è certamente il presidio di questo sviluppo democratico del processo di costruzione delle politiche pubbliche, ma da sola non sarà sufficiente. Un'applicazione meramente formale di questi istituti, viverli cioè solamente come alternativa burocratica, non sarà sufficiente a raggiungere l'obiettivo della loro affermazione come prassi corrente e universalmente diffusa. I procedimenti di Amministrazione condivisa vivono nella dimensione politica della scelta fatta dalla Pubblica Amministrazione e condivisa con gli enti di Terzo settore. Ed è allora importante richiamare l'attenzione degli organismi politici degli enti

locali e delle altre amministrazioni pubbliche nel promuovere e governare questi processi con la consapevolezza di non considerarli né come meri strumenti di consultazione collettiva né come procedure di sola dimensione amministrativa.

Il significativo aumento in Toscana dell'impiego dei procedimenti di co-progettazione sta rendendo evidente la necessità di supportare il lavoro degli enti coinvolti introducendo semplificazioni delle procedure ispirate all'applicazione del criterio rendicontativo secondo un principio di ragionevole bilanciamento tra il dettaglio delle spese e le possibilità gestionali dei soggetti protagonisti.

Perché i principi e le prassi contenute in questo sussidiario si affermino universalmente non è poi ulteriormente rimandabile l'introduzione di strumenti di supporto, anche economico, alle fasi procedurali. Un procedimento di co-progettazione, e a maggior ragione di co-programmazione, è certamente più impegnativo di una gara. Questa maggior articolazione non può ridursi in un maggior carico di lavoro che ricade sulle spalle degli uffici pubblici e degli enti del Terzo settore. I maggiori oneri, in termini di tempo ed energia intellettuale, che richiede la partecipazione sussidiaria sono il vero investimento e come tale debbono essere sostenuti.

Se vogliamo davvero liberare le forze che dovrebbero essere impegnate nel mettere in atto questi procedimenti virtuosi e farne la risorsa innovativa che sono in potenza, sono necessari supporto ed investimenti: immaginiamo di poter programmare o progettare facendo sedere al tavolo non solo il responsabile della procedura e gli enti del Terzo settore, ma anche altri attori delle comunità (istituzioni, scuola, forze dell'ordine, sindacato ed altri) il cui contributo abbia attinenza con la procedura e così seguire lo sviluppo delle azioni consapevoli che la forza dell'amministrazione condivisa sta anche nella sua dimensione circolare, e quindi nella possibilità di accompagnare lo sviluppo del processo di realizzazione dei progetti riaprendo il tavolo per modificare le azioni sulla base dei primi risultati, cosa impossibile per la rigidità delle norme del Codice degli appalti.

I prossimi anni saranno vedranno lo sviluppo della coprogrammazione, che pure conta già su alcune sperimentazioni di notevole valore metodologico: il nostro auspicio è che sulla scorta delle indicazioni di questo sussidiario si possano attivare percorsi nei quali le organizzazioni del Terzo settore possano partecipare senza avvertire la pressione a modificare i propri mandati statutari, con la massima cura rivolta alla sostenibilità sociale dei processi dell'Amministrazione Condivisa.

Questa seconda edizione rappresenta dunque una porta aperta su di un nuovo comune scenario, nel quale addentrarsi con la serena consapevolezza che uniti andremo molto lontano.

Cesvot ha guardato fin da subito con grande attenzione al dibattito sviluppatosi intorno alla codifica degli istituti partecipativi previsti dal Codice del Terzo settore. L'amministrazione condivisa rappresenta infatti uno snodo cruciale per l'evoluzione delle politiche pubbliche locali, perché consente agli enti del terzo settore di contribuire in modo attivo alla definizione delle strategie di intervento e alla costruzione di risposte innovative, basate sui bisogni reali delle comunità.

Fin dalla sua costituzione, Cesvot è membro del Tavolo regionale permanente di coordinamento sull'amministrazione condivisa promosso da Regione Toscana, al quale partecipa attivamente contribuendo alla diffusione di una cultura amministrativa aperta alla partecipazione e alla condivisione delle responsabilità. In questo contesto ha preso forma l'elaborazione del Sussidiario: la prima edizione ha rappresentato una tappa importante del lavoro comune, mentre questa seconda edizione aggiorna e arricchisce il quadro normativo, giurisprudenziale e operativo a disposizione di chi, ogni giorno, si misura con la co-programmazione e la co-progettazione. Il nostro obiettivo è stato fin dall'inizio quello di offrire non solo un contributo tecnico, ma anche uno strumento capace di alimentare un cambiamento culturale, per fare della collaborazione tra enti pubblici e terzo settore una pratica ordinaria, e non eccezionale.

Cesvot non si limita a produrre strumenti: partecipa attivamente alla costruzione di uno spazio di confronto strutturato tra istituzioni e terzo settore, finalizzato a sviluppare azioni condivise e a rispondere ai bisogni emersi con l'applicazione della Riforma e dei decreti attuativi.

In questi anni, la sinergia tra Cesvot e Regione Toscana si è concretizzata attraverso una pluralità di interventi che hanno riguardato l'assistenza agli enti sugli adempimenti normativi e statutari, il supporto all'iscrizione al Runts, la formazione e l'accompagnamento ai percorsi di amministrazione condivisa, il sostegno al protagonismo giovanile, ma anche iniziative volte all'animazione culturale e alla promozione del volontariato. Tutte queste

azioni hanno contribuito a stimolare la cittadinanza attiva e ad alimentare riflessioni condivise su trasformazioni, cultura organizzativa, attrattività e ruolo pubblico del volontariato. L'approccio condiviso che caratterizza queste esperienze ha dato prova di efficacia non solo sul piano teorico, ma anche operativo, generando 'nuovi saperi', pratiche trasferibili e un patrimonio collettivo di relazioni e fiducia.

Il Sussidiario è oggi un riferimento prezioso per chi opera nei territori, un supporto concreto per affrontare le sfide della progettazione condivisa, ma anche uno stimolo alla crescita di una cultura politica e amministrativa più partecipata. Cesvot considera questa traiettoria una delle priorità strategiche del proprio mandato.

Il ruolo dei Centri di servizio per il volontariato, ridefinito dalla Riforma, ci chiama a essere sempre più agenti di sviluppo capaci di accompagnare gli Ets nella crescita organizzativa e nel dialogo con le amministrazioni pubbliche.

Per questo continueremo a promuovere con determinazione la cultura della co-programmazione e della co-progettazione, non solo come strumenti tecnici, ma come espressione di una responsabilità condivisa verso il bene comune e verso il futuro delle nostre comunità. A rafforzare questa direzione di animazione territoriale concorrono anche le Delegazioni territoriali di Cesvot, impegnate nel dare continuità a relazioni, iniziative locali e occasioni di confronto tra enti pubblici e terzo settore presenti sui territori, rendendo la collaborazione istituzionale un elemento strutturale dell'azione civica.

La prossima sfida sarà quella di rendere la co-programmazione un processo sempre più radicato nei contesti locali, a partire da una solida e condivisa analisi dei bisogni. Cesvot si metterà a disposizione anche in questo ambito, facendo leva su oltre vent'anni di attività di ascolto, sul patrimonio di relazioni costruito nel tempo e sulle attività di ricerca promosse a livello regionale. Accompagnare le amministrazioni e gli Ets nel leggere i contesti, interpretare le domande sociali e costruire risposte collettive sarà il nostro contributo ulteriore per rendere l'amministrazione condivisa una leva effettiva di trasformazione e innovazione sociale.

Guardiamo con fiducia al futuro, consapevoli che la transizione in atto - sociale, culturale, politica - richiede strumenti adeguati, risposte coraggiose e soprattutto la capacità di costruire insieme alle comunità nuove forme di prossimità, solidarietà e partecipazione.

Cesvot continuerà ad accompagnare questo processo con passione, competenza e spirito di servizio, valorizzando i legami costruiti in questi anni e rinnovando l'impegno a essere al fianco degli enti del terzo settore, affinché il loro ruolo pubblico sia sempre più riconosciuto, sostenuto e agito con piena consapevolezza e responsabilità.

Introduzione e nota metodologica

di Luca Gori

La seconda edizione del Sussidiario nasce dall'esigenza di continuare a dare ordine e sistematicità alle evoluzioni normative, giurisprudenziali e di prassi che, a partire dalla prima edizione, sono accadute. È questo un segno di buona vitalità dell'amministrazione condivisa, da un lato; è anche l'indicazione che diversi aspetti necessitano ancora di chiarimenti, approfondimenti ed analisi.

Abbiamo deciso di confermare l'impianto metodologico seguito nella prima edizione. È sembrato a tutti gli autori che questo approccio molto pratico, costruito a partire da una serie di questioni, dall'illustrazione delle stesse, dai riferimenti normativi e da buone prassi si sia rivelato efficace ed abbia contribuito alla diffusione ed utilizzo del Sussidiario.

Fra gli aspetti approfonditi in questa edizione, spicca il tema della novità della comfort letter europea del 2025, che ha avallato l'impianto fiscale della riforma ed ha aperto alla piena efficacia delle norme tributarie del Codice del Terzo settore (a partire – si ritiene – dal 2026). Si spiega così l'attenzione dedicata, fra le questioni generali, alle Onlus in questa seconda edizione.

Merita attenzione anche il tema della distinzione fra i procedimenti di cui all'art. 55 CTS (coprogrammazione e coprogettazione) e le convenzioni di cui all'art. 56 CTS. Ancora oggi, nella prassi amministrativa e nella giurisprudenza continua ad essere presente un certo tasso di confusione, che necessita di un inquadramento molto netto.

Ha assunto un rilievo significativo la questione dell'iniziativa da parte degli ETS nei procedimenti di amministrazione condivisa, cui è dedicata oggi una specifica voce. Così come è stata approfondita la possibilità di valorizzazione degli immobili del Terzo settore nell'ambito dell'amministrazione condivisa, secondo gli orientamenti ministeriali più recenti e decisamente innovativi.

È stata espansa pure la parte dedicata alle fasi finali del procedimento, sia per la co-programmazione sia per la co-progettazione, e alla rendicontazione delle attività in partenariato. Ciò risponde all'esigenza manifestata dalle amministrazioni e dagli ETS di avere chiarezza nel momento decisivo della conclusione degli accordi di collaborazione e della loro attuazione.

Anche questa edizione è stata resa possibile dagli indirizzi espressi dal tavolo permanente di coordinamento costituito da Regione Toscana, Anci Toscana, Forum del Terzo settore della Toscana e da Cesvot (d.g.r. 679/2022) e dal lavoro del gruppo di lavoro tecnico sull'amministrazione condivisa (Michelangelo Caiolfa, Giuditta Giunti, Fabio Lenzi, Marco Mini, Sara Nocentini, Carlo Paolini e da chi scrive). Un ringraziamento va all'attività editoriale svolta dal dott. Giammaria Gotti.

Facile prevedere che sarà necessaria, a breve, una nuova edizione del Sussidiario. Già mettendo a confronto l'indice della prima edizione e quello della seconda, si ha una chiara mappa dei temi emergenti, che consentono di comprendere quanto dinamica sia l'amministrazione condivisa in Italia e, più in particolare, in Toscana. Sebbene questo richieda alle amministrazioni locali ed agli operatori del Terzo settore un costante aggiornamento, questa effervescenza è anche l'indice di una amministrazione condivisa che cresce, si struttura, evolve e mira a produrre risultati di sempre maggiore impatto. In definitiva, l'amministrazione condivisa è un insieme di istituti, procedimenti e prassi al servizio dell'interesse generale, inteso come luogo in cui gli interessi pubblici e le aspirazioni di una comunità al bene comune si incontrano. Il Sussidiario mira a dare un contributo affinché questo possa avvenire in un ambiente accogliente, trasparente, collaborativo.

La Riforma del terzo settore ha definito un quadro giuridico unitario, a livello nazionale, per gli enti del terzo settore, per i quali è stata dettata dal legislatore statale, per la prima volta, una definizione. Il nuovo quadro giuridico è stato particolarmente valorizzato dalla Corte costituzionale che ha messo in evidenza - con diverse sentenze - come la legge abbia inteso definire una qualifica (ets - ente del terzo settore), che ha radici costituzionali e che può essere assunta da una pluralità di enti, che comporta l'accesso ad un peculiare regime di promozione e sostegno. Non si deve dimenticare, infatti, che la Riforma del terzo settore è, in primo luogo, la definizione di un sistema (auspicabilmente) coerente di misure di promozione in grado di favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini che, associandosi nelle varie forme consentite dall'ordinamento, perseguono autonomamente attività

di interesse generale. Ancora prima dell'impianto regolatorio (che pure è presente), la riforma deve essere letta, interpretata ed applicata come un sistema di misure di promozione: si tratta di una modalità di attuare il principio di solidarietà, attraverso l'esercizio delle libertà costituzionali proiettate in una dimensione sociale, secondo gli schemi di un'autentica sussidiarietà orizzontale.

Si tratta - come si può intuire - di una sfida di enorme portata, dalla quale non può sottrarsi alcuno dei livelli di governo di cui si compone la Repubblica e che, addirittura, si proietta al di là dei confini nazionali (l'Unione europea è impegnata, in questi mesi, nell'attuazione di un ambizioso Piano d'azione europeo per l'economia sociale). La Riforma, infatti, si pone all'intersezione fra la sussidiarietà orizzontale (art. 118, u.c. Cost.) e la sussidiarietà verticale (art. 118, commi primo, secondo e terzo Cost.): non c'è solo la necessità che il potere pubblico riconosca il terzo settore, bensì pure che lo stesso potere pubblico sviluppi una strategia promozionale del terzo settore che investa il legislatore regionale e l'attribuzione e l'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale. La sussidiarietà orizzontale si interseca con la sussidiarietà verticale: è evidente, infatti, che una promozione degli enti del terzo settore può avvenire più efficacemente se sono le regioni (e gli enti che da queste dipendono), gli enti locali, le autonomie funzionali a sviluppare e coordinare proprie politiche di promozione. Altrimenti, nella diversità di impostazioni, si rischia che il terzo settore sia sottoposto ad una disciplina schizofrenica.

In questa prospettiva, la Regione Toscana, nel 2020, ha approvato - prima Regione in Italia - la legge n. 65/2020 (Norme di sostegno e promozione degli enti del Terzo settore toscano), che si è posta come obiettivo la definizione di un primo quadro di norme stabilmente rivolte a promuovere gli enti del terzo settore che operano nei confini regionali. L'esempio è stata seguito da altre regioni (attualmente sono quattro, nel complesso). Indubbiamente, la legge toscana ha avuto come obiettivo (anche) la proposta di una serie di soluzioni interpretative ed applicative della legge nazionale non scontate, soprattutto nel campo della collaborazione fra terzo settore e pubblica amministrazione, la c.d. amministrazione condivisa (secondo la nota espressione coniata da Arena già negli anni '90). La giurisprudenza della Corte costituzionale e le

Linee guida ministeriali (d.m. n. 72/2021) hanno confermato l'impianto interpretativo seguito dalla Regione Toscana. Si può aggiungere che, oggi, anche il Codice dei contratti pubblici, recentemente modificato, aggiunge un altro tassello di rinforzo (art. 6, d.lgs. n. 36/2023).

La sfida che si pone, oggi, a livello regionale così come a livello nazionale, è di trasformare questi orientamenti legislativi in prassi. Già oggi esistono numerose esperienze di applicazione degli istituti della co-programmazione e (in misura maggiore) della co-progettazione. Come in ogni procedimento amministrativo, non mancano le difficoltà interpretative ed applicative, gli errori e le cattive esperienze. La realtà - specialmente nei settori di interesse generale di cui si occupa il terzo settore - è così mutevole e le soluzioni proposte innovative che, talvolta, mancano i precedenti, gli istituti, le procedure per trasformare i processi in procedimenti amministrativi.

Non è un gioco di parole: le norme in tema di amministrazione condivisa del Codice del Terzo settore puntano a tradurre i processi di collaborazione già in essere o pronti a sbocciare nelle comunità locali in procedimenti amministrativi, nei quali l'esercizio delle funzioni amministrative diviene, in ampia misura, frutto della condivisione fra terzo settore e PA, nel rispetto dei principi che informano l'azione di quest'ultima (in primis, pubblicità, trasparenza, parità di trattamento). Dal processo collaborativo al procedimento amministrativo collaborativo, quindi.

Per supportare il passaggio da una prima fase - si può collaborare? - ad una seconda fase - come si collabora? - si è costituito, a lato del tavolo permanente di coordinamento costituito da Regione Toscana, Anci Toscana, Forum del Terzo settore della Toscana e da Cesvot (d.g.r. 679/2022), un gruppo di lavoro tecnico sull'amministrazione condivisa, che ha operato in un clima collaborativo ed informale, costituito da esperti del tema (ne hanno fatto parte Michelangelo Caiolfa, Giuditta Giunti, Fabio Lenzi, Marco Mini, Sara Nocentini, Carlo Paolini e da chi scrive). Il gruppo ha provato a costruire un sussidiario. Questo lavoro rappresenta quindi una prima tappa non banale di una collaborazione regionale inter-istituzionale e fra istituzioni e soggetti espressivi delle libertà sociali, che si riconoscono reciprocamente come "attori" del processo, a partire dal tavolo regionale.

Il sussidiario risponde ad una triplice finalità, nell'ambito del territorio toscano e dell'attuazione della l.r. 65/2020.

È, in primo luogo, una fonte di ricognizione dei principali problemi e delle soluzioni che possono dirsi consolidate rispetto ai problemi ed alle questioni poste dall'amministrazione condivisa. Non un prontuario contenente tutte le risposte a tutte le domande, ma una esposizione di alcuni nodi rispetto ai quali le risposte sembrano essere sufficientemente consolidate. Anziché perseguire il risultato di una interpretazione estremamente innovativa o di rottura (come pure talvolta si deve fare), ci si è indirizzati per costruire alcune piste di soluzioni che già oggi sono pronte ad essere accolte da PA e terzo settore. L'esperienza di ciascuno dei partecipanti e le relazioni che essi hanno con le amministrazioni ed il terzo settore hanno giocato, in questa prima fase, una importanza decisiva nella selezione delle questioni e delle risposte, come è ovvio. Si è però tentato di coprire i principali ambiti problematici, a vantaggio comune di PA e ente del terzo settore.

In secondo luogo, il sussidiario vuole essere una risorsa a disposizione per le attività formative che gli enti pubblici, le reti associative, il Csv e gli altri attori del sistema toscano (fondazioni di origine bancaria, associazioni di categoria, etc.) intendono mettere in campo. In questo senso, sussidiario può divenire fonte dalla quale attingere per materiali, indicazioni e soluzioni operative che possono sorgere nelle sempre più frequenti e richieste attività formative, rispetto alle quali era stata segnalata la carenza di un supporto specifico riferito alla l.r. 65/2020.

Infine - ed è il terzo obiettivo - si è provato a creare un luogo in costante aggiornamento, grazie alla forma telematica (che si associa a quella cartacea) nel quale poter dare conto delle evoluzioni che possono provenire dalla Regione stessa, così come dal legislatore statale, dal diritto dell'UE, dalla giurisprudenza nazionale ed europea, dai documenti di prassi.

Si tratta di uno sforzo non semplice, né nel metodo né nella quantità di lavoro che richiede, ma che appare indispensabile per ampliare, consolidare e diffondere la conoscenza di questi istituti, da parte di PA, terzo settore ed altri soggetti portatori di interesse (l'apprendimento è in divenire per tutti gli attori) e le modalità per renderli più efficaci.

Quest'ultima notazione intende sottolineare con forza che il sussidiario non aspira minimamente ad essere un documento definitivo, esaustivo di prassi legittime o buone, che possano considerarsi "bollinate" o "esclusive" di altre (serve molta umiltà in questa fase di apprendimenti, al plurale). Rimangono molte altre questioni aperte, così come forme di collaborazione vecchie e nuove che si possono sperimentare ed esaminare. Il contributo degli attori del terzo settore e delle amministrazioni pubbliche toscane sarà decisivo.

Il sussidiario, però, vuole esprimere con forza l'idea di una collaborazione che non si ferma al "fare" (co-programmare o co-progettare interventi specifici) ma che si estende anche alla riflessione sul "come" fare e "come" si può far evolvere il diritto a partire dall'esperienza del terzo settore e della PA. Senza smarrire la stella polare: affermare, con forza, la centralità dell'attuazione del principio costituzionale di solidarietà orizzontale, nel quale la libertà della persona si sposa con la sua vocazione alla socialità e con l'esigenza di collaborare con il potere pubblico perché, effettivamente, siano rimossi, in forme nuove, «gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese» (art. 3, c.2, Cost.).

Dal punto di vista metodologico, ciascuna scheda del sussidiario è stata costruita a partire da una domanda, che è il quesito da cui è scaturita la discussione del gruppo di lavoro.

La sezione contenuto contiene una sintetica esposizione della questione affrontata nella domanda, svolta a partire dal dato normativo vigente, sia sul piano delle fonti normative primarie statali e regionali, le fonti secondarie e sub-secondarie, le fonti degli enti locali.

La sezione buone prassi e raccomandazioni contiene, invece, alcune indicazioni che sono sorte dall'osservazioni della prassi e si rivolgono sia agli enti del terzo settore sia agli enti pubblici. Si tratta di una sezione che non contiene indicazioni giuridicamente vincolanti, ma orientamenti che ciascun attore può raccogliere e, auspicabilmente, aiutare a migliorare, a partire dalla propria esperienza.

La sezione riferimenti normativi e riferimenti giurisprudenziali contiene le indicazioni essenziali per il lettore per orientarsi nelle fonti del diritto. Questa sezione è ispirata ad un principio di progressivo incremento, alla luce dello sviluppo della normativa (fonti primarie e secondarie, note ministeriali, etc.) e delle decisioni giurisprudenziali (soprattutto del giudice amministrativo). Per quanto concerne i riferimenti normativi, si rinvia, quale fonte qualificata ed attendibile, al sito www.normattiva.it per le norme statali e al motore di ricerca della Regione Toscana (<https://raccoltanormativa.consiglio.regione.toscana.it/>).

Le schede - giova ripeterlo - sono state pensate in forma aperta all'aggiornamento progressivo, alla luce dell'evoluzione della prassi e della normativa.

Uno degli sforzi metodologici principali è stato l'utilizzo di un linguaggio piano, uniforme e accessibile. Si tratta di un elemento di fondamentale importanza: la costruzione di una comunità di prassi passa anche dalla costruzione di un linguaggio comune, che consenta di poter individuare, con certezza, soggetti, istituti e procedimenti da parte di tutti gli attori coinvolti.

Tutte le indicazioni di miglioramento del linguaggio o della formulazione dei periodi, di costruzione delle schede, di ampliamento o restringimento dell'oggetto, di modifica della modalità espositiva sono fondamentali nello sviluppo di questa relazione inter-istituzionale.

PARTE PRIMA

Il sussidiario su amministrazione condivisa

a cura di Luca Gori

con la collaborazione di:

*Michelangelo Caiolfa, Fabio Lenzi, Marco Mini,
Carlo Paolini, Alessandro Salvi*

Capitolo 1

Introduzione al sussidiario

1.1. Perché ricorrere alle procedure di «amministrazione condivisa» di cui all'art. 55 del Codice del Terzo settore e della l.r. toscana n. 65/2020?

Oggetto

Perché ricorrere alle procedure di «amministrazione condivisa» di cui all'art. 55 del Codice del Terzo settore e della l.r. toscana n. 65/2020?

Contenuto

Nell'attuale configurazione del diritto degli enti del terzo settore (di seguito anche "ets"), enti pubblici e terzo settore non sono controparti, che perseguono finalità fra loro opposte, ma alleati che co-operano per una finalità comune, identificata dalla legge (finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento di attività interesse generale). L'«amministrazione condivisa» è un modello di amministrazione, i cui strumenti ed istituti consentono di collocare tutti gli interlocutori - pubblici e privati - dalla stessa parte del tavolo per lavorare insieme alla realizzazione di un obiettivo comune (mentre nel modello competitivo tradizionale amministrazione e soggetti privati si trovano a perseguire interessi potenzialmente opposti e sinallagmatici, ciascuno impegnato a soddisfare il proprio interesse).

La forma collaborativa che si instaura, essendo basata sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private, determina un vantaggio per il sistema integrato pubblico-terzo settore in due direzioni: la modulazione di interventi calibrati specificamente sulle esigenze della comunità, a partire dall'attivismo civico che essa esprime, e

la condivisione di risorse, che ampliano la capacità di intervento. Infatti, attraverso l'amministrazione condivisa l'ente pubblico ed il terzo settore integrano le rispettive risorse (economiche, materiali e immateriali) per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi di interesse generale.

Raccomandazioni, buone prassi

- Il coinvolgimento attivo del terzo settore nella programmazione pubblica e nella conseguente definizione ed esecuzione di attività di interesse generale, genera infatti un plusvalore nelle comunità di riferimento che deriva dal radicarsi del principio solidaristico. Ciò significa, tuttavia, che le pubbliche amministrazioni sono chiamate a conoscere approfonditamente la realtà del terzo settore (almeno) presente sul proprio territorio di riferimento. La scelta di intraprendere percorsi di amministrazione condivisa appartiene alla discrezionalità delle pubbliche amministrazioni (così il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali n. 72 del 2021, recante Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore negli artt. 55-57 del d.lgs. n.117/2017, di seguito "d.m. n. 72/2021"): si tratta di una conseguenza di una opzione politica «tesa a valorizzare (...) il principio di sussidiarietà orizzontale, unitamente ai principi dell'evidenza pubblica, propria dei procedimenti amministrativi». Appare pertanto opportuno che le pubbliche amministrazioni sviluppino una sensibilità sotto il versante motivazionale degli atti, chiarendo il "perché" di una determinata scelta procedimentale.
- Il terzo settore è chiamato a sviluppare la propria capacità di essere sul territorio «una rete capillare di vicinanza e solidarietà, sensibile in tempo reale alle esigenze che provengono dal tessuto sociale. Essi, pertanto, mettono a disposizione dell'ente pubblico sia preziosi dati informativi (altrimenti conseguibili in tempi più lunghi e con costi organizzativi a proprio carico), sia un'importante capacità organizzativa e di intervento: ciò che produce spesso effetti positivi, sia in termini di risparmio di risorse che di aumento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate a favore della "società del bisogno"» (Corte cost. n. 131/2020). Appare pertanto opportuno

che le pubbliche amministrazioni e terzo settore sviluppino, nelle diverse direzioni, una specifica attitudine alla condivisione di dati, informazioni e buone prassi.

Riferimenti normativi

Artt. 55-57 d.lgs. n. 117/2017 (di seguito anche “Codice del Terzo settore” o “Cts”);

artt. 9-13 l.r. toscana n. 65/2020.

Riferimenti giurisprudenziali

Corte costituzionale, sentt. nn. 131 e 255 del 2020 e n. 72 del 2022.

1.2. Il rapporto fra il Codice dei contratti pubblici, Codice del Terzo settore e l.r. toscana n. 65/2020

Oggetto

Quando trova applicazione il Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023) e quando, invece, il Codice del Terzo settore (d.lgs. n. 117/2017)?

Contenuto

L'amministrazione condivisa non è un modello residuale rispetto a quello considerato "normale" della contrattualistica pubblica (d.lgs. n. 35/2023, in vigore dal 1° luglio 2023).

Il Codice del Terzo settore (Cts) e il Codice dei contratti pubblici (Ccp) si muovono su un piano di parità e alternatività, specialmente dopo l'approvazione dell'art. 6 del Codice dei contratti pubblici. La disposizione prevede che «in attuazione dei principi di solidarietà sociale e di sussidiarietà orizzontale, la pubblica amministrazione può apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, modelli organizzativi di amministrazione condivisa, privi di rapporti sinallagmatici, fondati sulla condivisione della funzione amministrativa gli enti del Terzo settore di cui al codice del Terzo settore di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, sempre che gli stessi i contribuiscano al perseguimento delle finalità sociali in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente e in base al principio del risultato. Non rientrano nel campo di applicazione del presente codice gli istituti disciplinati dal Titolo VII del codice del Terzo settore, di cui al decreto legislativo n. 117 del 2017».

Co-programmazione e co-progettazione devono pertanto essere considerati, a pieno titolo strumenti a disposizione delle pubbliche amministrazioni per instaurare rapporti con gli ets, che sono disciplinati al di fuori del Codice dei contratti pubblici, ma del tutto equiparati a quelli previsti da quest'ultimo.

È proprio l'affermazione della pari legittimità delle due opzioni a porre la questione di orientarsi e di scegliere a quale delle due riferirsi. Come scegliere, dunque, se co-programmare e co-progettare l'intervento con il terzo settore

o selezionare il fornitore con procedimenti competitivi?

La scelta deve essere guidata dalle caratteristiche dell'intervento da realizzare o del contesto di riferimento.

Le Linee guida adottate con d.m. n. 72/2021 hanno contribuito ad individuare la linea di demarcazione tra applicazione del Ccp e del Cts, prevedendo che:

- se un ente pubblico attiva una procedura competitiva per l'affidamento di un contratto pubblico, finalizzato allo svolgimento di un servizio definito dall'ente stesso, e per cui è previsto un corrispettivo idoneo ad assicurare un utile di impresa, si applicheranno le procedure del Ccp;*
- se invece viene attivata una procedura ad evidenza pubblica finalizzata a selezionare gli ets per lo svolgimento di attività amministrative, anche a seguito dell'iniziativa degli stessi ets, si applicheranno le disposizioni della l.n. 241/1990 e del Cts (c.d. amministrazione condivisa).*

Per le amministrazioni che operano nel territorio regionale toscano, in linea con quanto previsto a livello nazionale, la l.r. toscana n. 65/2020 prevede che nei casi in cui la causa del rapporto da instaurare risieda nella corresponsione di un prezzo a fronte di un servizio (art. 12), il rapporto debba essere regolato dal Codice dei contratti pubblici.

Raccomandazioni, buone prassi

- La l.r. toscana n. 65/2020 prevede che, nell'ambito dei procedimenti di co-programmazione, la PA motivi le esigenze che eventualmente impediscono l'attivazione di tale istituto (art. 9, co. 1). In tal senso, la legge regionale sembra esprimere una preferenza verso il ricorso alla co-programmazione in tutti i casi in cui ciò sia possibile, anche su iniziativa del terzo settore. La legge regionale sembra così riconoscere l'esistenza di un obbligo di motivazione della PA in tutti i casi in cui, negli ambiti di attività di interesse generale, non ritiene possibile o opportuno procedere con la co-programmazione.*

- È opportuno che gli atti di avvio dei procedimenti di amministrazione condivisa rechino sempre espressa menzione della base giuridica di riferimento e, in particolare, della circostanza che il ricorso a tali procedimenti assicura il buon andamento dell'amministrazione poiché a) permette di mettere a disposizione della PA dati informativi che non potrebbe conseguire senza costi e comunque con tempi lunghi; b) ulteriori capacità organizzative e di intervento che permettono uno svolgimento del servizio e delle attività che realizzino al meglio le aspettative dei cittadini/utenti (Cons. Stato, sez. III, n. 2439/2022).

Riferimenti normativi

Art. 55 Cts;

art. 6 d.lgs. n. 36/2023;

artt. 9 e 12 l.r. toscana n. 65 del 2020;

d.m. n. 72/2021.

Riferimenti giurisprudenziali

Corte costituzionale, sent. n. 131 del 2020;

Consiglio di Stato, sez. III, n. 2439/2022.

1.3. La possibile attivazione delle procedure e degli istituti di «amministrazione condivisa»

Oggetto

A quale condizione è possibile attivare le procedure e gli istituti di «amministrazione condivisa»?

Contenuto

L'attivazione dei procedimenti di co-programmazione e co-progettazione deve avvenire all'interno di un preciso ambito di applicazione oggettivo e soggettivo.

1) L'oggetto

L'art. 55 Cts stabilisce che le pubbliche amministrazioni assicurano il coinvolgimento degli ets, attraverso forme di co-programmazione, co-progettazione, accreditamento, nei settori di attività di cui all'articolo 5.

Oggetto dei procedimenti di amministrazione condivisa possono essere tutte le attività di interesse generale di cui all'art. 5 Cts, nessuna esclusa. Si tratta di un importante ampliamento dell'ambito applicativo, se si considera che la l. n. 328 del 2000 e il d.p.c.m. 30 marzo 2001, riferivano i procedimenti di co-progettazione al solo settore dei servizi sociali, peraltro con esclusivo riferimento agli "interventi innovativi e sperimentali".

L'allargamento dell'ambito oggettivo rappresenta un indice della diversa percezione del terzo settore, che è stato a lungo considerato solamente in relazione ai soli servizi sociali socio-sanitari e che invece ora deve essere coinvolto in tutte le attività previste dall'art. 5 Cts.

2) I soggetti

L'art. 55 Cts stabilisce che le pubbliche amministrazioni assicurano, attraverso forme di co-programmazione, co-progettazione, accreditamento, il coinvolgimento attivo degli enti del terzo settore.

Le procedure di amministrazione condivisa di cui all'art. 55 Cts sono pertanto riservate ai soli ets e non possono essere estese agli enti non iscritti al Registro unico nazionale del terzo settore (Runts), per necessità (perché non assolvono ai requisiti previsti dall'art. 4 Cts) o per scelta (perché - posta la natura volontaria dell'accesso al terzo settore - decidono di non iscriversi nel Runts).

Si tratta di un punto che la Corte costituzionale ha già avuto modo di confermare nella sentenza n. 131 del 2020, nella quale ha chiarito che: «lo specifico modello di condivisione della funzione pubblica prefigurato dal richiamato art. 55 è riservato in via esclusiva agli enti che rientrano nel perimetro definito dall'art. 4 CTS», in quanto «esiste una stretta connessione tra i requisiti di qualificazione degli ETS e i contenuti della disciplina del loro coinvolgimento nella funzione pubblica».

La l.r. toscana n. 65/2020 consente, a talune condizioni, la partecipazione di soggetti diversi dagli ets, ai procedimenti di co-programmazione e co-progettazione:

- per quanto riguarda la co-programmazione, l'art. 10 prevede che l'avviso pubblico possa ammettere la partecipazione di «ulteriori soggetti, diversi dagli enti di terzo settore, purché il relativo apporto sia direttamente connesso ed essenziale con le finalità e l'oggetto dell'avviso».
- per quanto riguarda la co-progettazione, l'art. 13 prevede che l'avviso pubblico possa consentire «l'eventuale partecipazione di soggetti diversi dagli enti del terzo settore in qualità di sostenitori, finanziatori o partner di progetto; in quest'ultimo caso limitatamente ad attività secondarie e comunque funzionali alle attività principali».

Raccomandazioni, buone prassi

- È possibile prevedere nell'avviso pubblico requisiti di partecipazione o criteri di selezione tali da limitare, a seconda dell'oggetto dell'avviso e/o degli interventi o servizi da svolgere e/o dell'area geografica di riferimento, il perimetro degli ets da coinvolgere. I criteri non devono tuttavia risultare irragionevolmente restrittivi o discriminatori.
- Con riferimento all'oggetto del procedimento, è opportuno il richiamo esplicito negli atti amministrativi ad una o più delle attività di interesse generale. Le Linee guida ministeriali (d.m. n. 72/2021) suggeriscono che, «al fine di valorizzare la funzione di innovazione dei processi di definizione del quadro di riferimento dei bisogni della comunità di riferimento e delle possibili azioni conseguenti, potrebbe costituire buona pratica considerare contestualmente più oggetti, purché fra loro connessi, nonché tenere conto dell'integrazione di tali oggetti nell'ambito delle politiche generali dell'ente titolare del procedimento».
- Come già ricordato, le amministrazioni procedenti possono attivare una procedura di co-progettazione non solo in presenza di interventi innovativi e sperimentali. In questo senso depone peraltro la l.r. toscana 65/2020, che, all'art. 11, co. 3, chiarisce che la co-progettazione è finalizzata «alla definizione e la eventuale realizzazione di specifici progetti, servizi o interventi finalizzati a soddisfare bisogni definiti, nonché di progetti innovativi e sperimentali».

Riferimenti normativi

Artt. 4, 5 e 55 Cts;

artt. 10 e 13 l.r. toscana n. 65/2020;

d.m. n. 72/2021.

Riferimenti giurisprudenziali

Corte costituzionale, sent. n. 131 del 2020.

1.4. Gli enti del terzo settore

Oggetto

Quali sono i soggetti legittimati a partecipare alle procedure?

Contenuto

Le procedure di amministrazione condivisa di cui all'art. 55 Cts e alla l.r. toscana n. 65/2020 sono riservate ai soli enti del terzo settore.

Ai fini della qualificazione come ets è necessaria l'iscrizione presso il Runts.

La l.r. toscana n. 65/2020, nel rispetto delle competenze legislative esclusive dello Stato (Corte costituzionale, sent. n. 185/2018), si limita a ribadire che gli enti del terzo settore sono i soggetti di cui all'art. 4 Cts, iscritti al Runts.

Raccomandazioni, buone prassi

- *Nell'attuale fase di transizione verso la piena attuazione della riforma, si ricorda che sono considerate a tutti gli effetti «enti del terzo settore» anche le onlus iscritte all'interno dell'anagrafe di cui al d.lgs. n. 460/1997 (art. 101, c.3 Cts). Pertanto, è necessario che le pubbliche amministrazioni considerino anche i soggetti in possesso di tale qualifica quali enti del terzo settore.*
- *Il possesso della qualifica di ets è dichiarato dagli enti che partecipano ai procedimenti di amministrazione condivisa e verificato direttamente dalla PA procedente mediante accesso al Runts (art. 45, co. 2 Cts).*
- *È possibile prevedere nell'avviso pubblico requisiti di partecipazione o criteri di selezione tali da regolare, a seconda dell'oggetto dell'avviso e/o degli interventi o servizi da svolgere e/o dell'area geografica di riferimento, il perimetro degli ets da coinvolgere. I criteri non devono tuttavia risultare irragionevolmente restrittivi o discriminatori. Sia il Cts che la legge regionale toscana, infatti, impongono il rispetto dei principi della l.n. 241 del 1990, tra cui quelli di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento.*

Riferimenti normativi

Art. 4 Cts (e, per le onlus, art. 101, c. 3 Cts);

art. 4, co. 1 l.r. toscana n. 65/2020.

Riferimenti giurisprudenziali

Corte costituzionale, sent. n. 131 del 2020 (in particolare, v. Considerato in diritto n. 2.2).

1.5 La posizione delle Onlus

Oggetto

Le Onlus possono partecipare ai procedimenti di amministrazione condivisa?

Contenuto

La posizione delle Onlus deve essere attentamente esaminata.

Ai sensi del Codice del Terzo settore, le Onlus sono considerate, a tutti gli effetti, enti del Terzo settore. Afferma, infatti, l'art. 101, c.3 del Cts che «il requisito dell'iscrizione al Registro unico nazionale del Terzo settore previsto dal presente decreto, nelle more dell'istituzione del Registro medesimo, si intende soddisfatto da parte delle reti associative e degli enti del Terzo settore attraverso la loro iscrizione ad uno dei registri attualmente previsti dalle normative di settore». Con l'istituzione del Runts, l'anagrafe delle Onlus, istituita dal d.lgs. 460/1997 non è più abilitata a ricevere nuove iscrizioni (art. 38, comma 3, del d.m. 15 settembre 2020, n. 106, che ha disposto che le procedure di iscrizione all'anagrafe delle Onlus cessino alla data del 22 novembre 2021, giorno antecedente l'avvio del Registro Unico del Terzo settore (Runts) avvenuto il 23 novembre 2021, fatta eccezione per i procedimenti di iscrizione e cancellazione pendenti a tale data). Pertanto, ad oggi, sono Onlus solo le organizzazioni già iscritte a quella data, con impossibilità di nuova iscrizione.

Le Onlus sono tenute ad iscriversi al Runts entro (e non oltre) il 31 marzo dell'anno di entrata in vigore delle misure a carattere fiscali di cui all'art. 104, c.2 Cts. Tale entrata in vigore è subordinata all'autorizzazione da parte della Commissione europea in base alla disciplina eurounitaria in tema di aiuti di stato. Precisa il legislatore (art. 101, c.8 Cts) che qualora una Onlus non si iscriva al RUNTS entro il predetto termine, si integra un'ipotesi di scioglimento dell'ente, con applicazione della disciplina della devoluzione parziale del patrimonio. Pur non essendo rilevante in questa sede, può essere utile considerare che il legislatore ha disciplinato anche l'ipotesi delle ONLUS che «a causa della direzione e del coordinamento o del controllo da parte dei

soggetti di cui all'articolo 4, comma 2, non possano assumere la qualifica di ente del Terzo settore ai sensi del medesimo articolo 4, a condizione che gli statuti delle ONLUS medesime prevedano espressamente lo svolgimento, con modalità non commerciali, di attività di interesse generale di cui all'articolo 5, senza finalità di lucro, e che i beni siano destinati stabilmente allo svolgimento delle suddette attività», configurando un regime ad hoc.

La giurisprudenza amministrativa ha affermato, con chiarezza, che «considerato che attualmente le Onlus non hanno ancora un preciso obbligo di iscrizione al Runtis, valendo ancora per le stesse il regime transitorio dell'art. 101 del Codice del Terzo Settore, la scelta (...) di consentire la partecipazione a tutte le Onlus non appare certamente *contra legem* oppure *illogica*» (TAR Lombardia 1° ottobre 2024, 2533). Ne consegue, pertanto, che gli avvisi di co-programmazione e di coprogettazione ben potranno (anzi, dovranno) prevedere la possibilità di partecipazione da parte delle Onlus.

A seguito dal ricevimento della c.d. *comfort letter* da parte della Commissione europea (8 marzo 2025), che ha annunciato di non rilevare la necessità di autorizzazione delle misure a carattere fiscale in quanto non costituenti aiuti di stato, pare plausibile ritenere che il termine per l'iscrizione al Runtis delle Onlus – salvo nuovi interventi normativi – sia da individuare nel 31 marzo 2026. Appare pertanto opportuno che gli avvisi di co-programmazione e, ancora di più, di co-progettazione che saranno pubblicati in questo periodo, prevedano la possibilità di partecipazione per le Onlus, precisando altresì che esse, al fine di poter proseguire nella loro partecipazione al procedimento o alla co-gestione degli interventi e progetti, debbano iscriversi necessariamente al Runtis entro il termine normativamente previsto.

Raccomandazioni, buone prassi

- *Gli avvisi di co-programmazione e di co-progettazione dovrebbero contenere clausole di estensione della possibilità di partecipare anche alle Onlus, in quanti Ets ai sensi dell'art. 101, c. 3 Cts;*
- *Gli avvisi di co-programmazione e di co-progettazione dovrebbero contenere clausole che prevedano che le Onlus, in caso di mancata iscrizione dal Runts entro il termine previsto da d.m. 106/2020, decadano dalla partecipazione al procedimento di co-programmazione o co-progettazione in quanto carenti, in via sopravvenuta, della qualifica di ETS.*

Riferimenti normativi

Articolo 55, 101 cc. 3 e 8 Cts

Riferimenti giurisprudenziali

TAR Lombardia 1° ottobre 2024, 2533

1.6. Le amministrazioni pubbliche dell'amministrazione condivisa

Oggetto

Quali sono le pubbliche amministrazioni che possono attivare le procedure?

Contenuto

Come chiarito dal primo comma dell'art. 55 Cts, gli istituti dell'amministrazione condivisa riguardano tutti gli enti pubblici qualificabili come "amministrazioni pubbliche".

Ai sensi del d.lgs. n. 165/2001 vi rientrano tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative; le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo; le regioni; le province; i comuni (e, dunque, le Unioni di comuni); le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni; le istituzioni universitarie; gli istituti autonomi case popolari (variamente denominati); le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni; tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali; le amministrazioni, le aziende e gli enti del servizio sanitario nazionale; l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN); le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.

L'art. 3, co. 1, della l.r. toscana n. 65/2020 precisa poi che le norme sull'amministrazione condivisa riguardano «la Regione e i suoi enti dipendenti, le aziende e gli enti del servizio sanitario regionale e, nel rispetto della loro autonomia regolamentare, gli enti locali singoli o associati».

Raccomandazioni, buone prassi

- *Tutte le pubbliche amministrazioni possono attivare procedure di amministrazione condivisa, al ricorrere delle condizioni sopra descritte. Appare pertanto opportuno che, specialmente le amministrazioni richiamate dalla l.r. toscana 65/2020 che non hanno sperimentato le procedure di amministrazione condivisa, sviluppino al loro interno una specifica analisi rispetto a quali procedimenti possono essere attratti all'interno del procedimento prefigurato dall'art. 55 Cts e dalla l.r. toscana n. 65/2020.*

Riferimenti normativi

Artt. 55 e 56 Cts;

art. 1, co. 2 d.lgs. n. 165/2001;

artt. 3 e 9-19 l.r. toscana n. 65/2020.

Riferimenti giurisprudenziali

1.7. Le attività di interesse generale

Oggetto

Quali possono essere gli oggetti di una procedura di amministrazione condivisa?

Contenuto

Ogni ambito di attività di interesse generale può essere oggetto del procedimento di amministrazione condivisa (cfr. par. 1.3.). Lo chiarisce l'art. 55 Cts, affermando che le amministrazioni pubbliche «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, assicurano il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore».

È quindi la totalità delle attività di interesse generale che viene in rilievo, con un significativo ampliamento dell'ambito applicativo rispetto a quanto in passato previsto dalla legge n. 328 del 2000 e dal d.p.c.m. 30 marzo 2001, che riferivano i procedimenti di co-progettazione al solo settore dei servizi sociali, peraltro con esclusivo riferimento agli "interventi innovativi e sperimentali".

La l.r. toscana n. 65/2020 conferma tale impostazione, riferendo chiaramente la co-programmazione (art. 9) e la co-progettazione (art. 11) a ogni ambito di attività di interesse generale.

Le attività di interesse generale a cui si è fatto riferimento sono quelle elencate all'art. 5 Cts (elenco che, ai sensi del co. 2 dello stesso articolo, può essere aggiornato con un d.p.c.m.).

Raccomandazioni, buone prassi

- L'art. 55 Cts intende coinvolgere il terzo settore in tutte le attività di interesse generale. Ciò induce a "ripensare" anche la tradizionale collocazione del tema dell'amministrazione condivisa nell'ambito della responsabilità politica o amministrativa riferita ai servizi sociali o socio-sanitari. Già nel

2011, l'Agenzia per il terzo settore, nelle Linee guida sulla definizione di criteri e di modelli per la partecipazione del terzo settore alla determinazione delle politiche pubbliche a livello locale, aveva infatti auspicato l'individuazione di una «sede centrale di coordinamento a competenza trasversale», per riconoscere il terzo settore come soggetto di interlocuzione generale, che possa interfacciarsi con un unico ufficio con funzione di coordinamento generale dell'amministrazione.

Riferimenti normativi

Artt. 5 e 55 Cts;

artt. 4, 9 e 11 l.r. toscana n. 65/2020;

nota direttoriale n. 11379 del 4 agosto 2022¹. Articolo 5 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo settore). Nozione di "interesse sociale" e di "particolare interesse sociale".

Riferimenti giurisprudenziali

Corte cost., sentenza n. 131 del 2020 (in particolare, v. Considerato in diritto n. 2.1, ove si afferma che «l'art. 55 Cts realizza per la prima volta in termini generali una vera e propria procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria – strutturando e ampliando una prospettiva che era già stata prefigurata, ma limitatamente a interventi innovativi e sperimentali in ambito sociale»).

¹ <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/normative/Documents/2022/Nota-11379-del-04082022-art5-CTS-Nozione-interesse-sociale-e-particolare-interesse-sociale.pdf>

1.8. Il recepimento nell'autonomia regolamentare degli enti locali della l.r. toscana n. 65/2020

Oggetto

Il ruolo degli enti locali rispetto agli istituti di amministrazione condivisa.

Contenuto

La disciplina dettata dall'art. 55 Cts rimane generica sotto alcuni profili, ad esempio su quale debba essere lo svolgimento in concreto del "coinvolgimento attivo" o su quali siano i criteri per l'individuazione, da parte della pubblica amministrazione, dei soggetti con cui svolgere la co-programmazione e la co-progettazione.

La genericità della disciplina dettata dall'art. 55 Cts lascia dunque un'ampia ed opportuna discrezionalità alle pubbliche amministrazioni consentendo così l'intervento delle fonti locali in funzione integrativa. Gli enti locali hanno quindi competenza a dare attuazione a tali disposizioni legislative. Non vi sono ostacoli a che la fonte comunale dia attuazione, nell'ambito della propria competenza, all'art. 55 Cts in tema di coinvolgimento degli ets attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione, specialmente laddove il legislatore statale e quello regionale omettano di dettare una disciplina più completa ed organica.

Sono quindi anzitutto i regolamenti degli enti locali - che, come noto, hanno oggi copertura a livello costituzionale (art. 117, sesto comma, Cost.) - a poter disciplinare e sperimentare forme innovative di collaborazione.

Ciò trova conferma nel dettato dell'art. 55 Cts, il quale stabilisce che le amministrazioni pubbliche assicurano il coinvolgimento attivo degli enti del terzo settore attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione e accreditamento in attuazione dei principi, tra l'altro, di «autonomia organizzativa e regolamentare» e «nel rispetto ... delle norme che disciplinano specifici procedimenti ed in particolare di quelle relative alla programmazione sociale di zona».

La l.r. toscana n. 65/2020 sul punto è ancora più precisa.

L'art. 3, co. 3, della l.r. toscana n. 65/2020 stabilisce che «[...] nel rispetto della loro autonomia regolamentare, gli enti locali singoli o associati, [...] nell'esercizio delle loro funzioni amministrative nelle materie di competenza regionale, riconoscono, valorizzano e promuovono il ruolo e la funzione sociale degli enti del Terzo settore». L'art. 9, co. 1, della stessa legge stabilisce poi che «fatte salve le discipline regionali di settore in materia di programmazione e di pianificazione e l'autonomia regolamentare degli enti locali, le amministrazioni di cui all'articolo 3, comma 1, assicurano il coinvolgimento degli enti del Terzo settore».

Con riferimento specifico alle co-programmazione, l'art. 10, co. 2 della stessa legge stabilisce che «gli enti locali, qualora scelgano di attivare i procedimenti di co-programmazione di cui alla presente legge, danno attuazione ai principi di cui al comma 1 nell'ambito della propria autonomia regolamentare». Con riferimento specifico alla co-progettazione, l'art. 13, co. 3, della stessa legge stabilisce che «gli enti locali, qualora scelgano di attivare i procedimenti di co-progettazione di cui alla presente legge, danno attuazione ai principi di cui ai commi 1 e 2 nell'ambito della propria autonomia regolamentare».

Raccomandazioni, buone prassi

Gli enti locali, se scelgono di attivare i procedimenti di co-programmazione o di co-progettazione, devono dare attuazione, nell'ambito della propria autonomia regolamentare, ai principi stabiliti dagli articoli 10 e 13 della legge regionale toscana citata.

Riferimenti normativi

Art. 55 Cts;

artt. 3, 9, 10 e 13 l.r. toscana n. 65/2020.

Riferimenti giurisprudenziali

1.9. L'iniziativa degli ets per l'attivazione degli istituti di amministrazione condivisa

Oggetto

Gli istituti di amministrazione condivisa disciplinati dal Codice del Terzo settore possono essere attivati su iniziativa degli ets?

Contenuto

Le Linee guida adottate con d.m. n. 72/2021 hanno chiarito che co-programmazione e co-progettazione sono procedimenti amministrativi che possono essere attivati, oltreché ovviamente su iniziativa dell'amministrazione, anche su richiesta di uno o più ets.

- La co-programmazione

La co-programmazione può essere attivata per iniziativa di uno o più ets. L'iniziativa si sostanzia nella presentazione di una proposta motivata in ordine all'attivazione di un procedimento di co-programmazione attraverso la pubblicazione di un avviso (in questo caso in accoglimento dell'istanza di parte).

Alla proposta gli ets, singoli o associati, allegano la documentazione ritenuta utile. Maggiori dettagli sulle caratteristiche dell'iniziativa nell'ambito di una co-programmazione verranno forniti nell'apposito paragrafo (cfr. par. 2.3).

- La co-progettazione

La co-progettazione può essere attivata per iniziativa di uno o più ets. La l.r. toscana n. 65 del 2020 lo prevede espressamente all'art. 13. Diversamente dalla co-programmazione, in questo caso gli ets proponenti non possono limitarsi ad una mera richiesta, rivolta all'amministrazione competente, affinché attivi un procedimento di co-progettazione. Le Linee guida ministeriali chiariscono che gli ets, singoli o associati, devono formalizzare una proposta progettuale, nella quale siano chiaramente indicati l'idea

progettuale proposta, le attività rimesse alla cura del partenariato con il terzo settore, ivi comprese le risorse messe a disposizione e le eventuali richieste, anche con riferimento alle risorse, indirizzate dall'ente.

In caso di avvio in seguito ad accoglimento di una proposta presentata dagli ets, singoli o associati, l'ente procedente pubblica un avviso, «con il quale si dà notizia della valutazione positiva della proposta ricevuta e si dà agli altri ETS, eventualmente interessati, la possibilità di presentare la propria proposta progettuale, con la conseguente valutazione comparativa fra le proposte pervenute». Maggiori dettagli sulle caratteristiche dell'iniziativa nell'ambito di una co-progettazione verranno forniti nell'apposito paragrafo (cfr. par. 3.6).

Raccomandazioni, buone prassi

- Se il procedimento è attivato su iniziativa di uno o più ets, la PA rende pubblica l'istanza presentata dall'ets e, per i procedimenti di co-progettazione, anche il verbale di valutazione della proposta come rispondente all'interesse pubblico.

Riferimenti normativi

Art. 55 Cts;

art. 13 l.r. toscana n. 65/2020;

d.m. n. 72/2021.

Riferimenti giurisprudenziali

Capitolo 2

La co-programmazione

2.1. La definizione di co-programmazione

Oggetto

Cosa è la co-programmazione nella l.r. toscana n. 65/2020?

Contenuto

Il Cts prevede tra gli istituti dell'amministrazione condivisa la co-programmazione, definita come il procedimento della PA finalizzato a individuare i bisogni da soddisfare, gli interventi necessari, le modalità di realizzazione e le risorse disponibili.

Oltre a richiamare il dettato dell'art. 55, co. 2 Cts, l'art. 9 della l.r. toscana n. 65/2020 esplicita gli elementi cardine di tale procedimento, che si sostanziano in:

- a) acquisizione da parte della PA procedente degli interessi e dei bisogni della comunità, così come rappresentati dagli enti del terzo settore e dalle altre amministrazioni;
- b) elaborazione del quadro dei bisogni e dell'offerta sociale;
- c) definizione degli interventi ritenuti necessari, delle modalità di realizzazione, delle risorse disponibili.
- d) assunzione delle eventuali determinazioni conseguenti nelle materie di propria competenza.

Si evidenziano così i contenuti essenziali della co-programmazione (acquisizione degli elementi, elaborazione del quadro, definizione degli interventi, assunzione delle determinazioni) che ne definiscono la natura non solo collaborativa ma anche processuale. L'orizzonte di riferimento non è quindi limitato allo svolgimento di singoli eventi slegati e sporadici di co-

programmazione, ma è proteso verso la costruzione di veri e propri cicli ricorrenti di co-programmazioni che arricchiscono e qualificano le attività svolte dalla PA.

Va sempre sottolineato come l'art. 55 Cts riferisca gli istituti dell'amministrazione condivisa alla vasta platea composta dalle ventisei materie di interesse generale (art. 5 Cts). Anche se i principali processi di riferimento nascono prevalentemente da esperienze svolte in ambito socio-assistenziale e socio-sanitario, i processi di co-programmazione possono essere attivati in ognuna delle materie e pure trasversalmente ad esse (ad esempio, inclusione lavorativa), avendo come riferimento gli strumenti, i campi di azione, gli assetti organizzativi e le modalità specifiche della materia interessata di volta in volta. Come precisa il d.m. n. 72/2021, infatti, «la co-programmazione dovrebbe generare un arricchimento della lettura dei bisogni, anche in modo integrato, rispetto ai tradizionali ambiti di competenza amministrativa degli enti, agevolando - in fase attuativa - la continuità del rapporto di collaborazione sussidiaria, come tale produttiva di integrazione di attività, risorse, anche immateriali, qualificazione della spesa e, da ultimo, costruzione di politiche pubbliche condivise e potenzialmente efficaci, oltre alla produzione di clima di fiducia reciproco».

Il processo che consente a una PA procedente di sviluppare con efficacia le potenzialità insite nell'istituto della co-programmazione, può essere scomposto in quattro grandi fasi:

- a) codificare il processo di programmazione nell'ambito specifico a cui si applica l'istituto dell'amministrazione condivisa;
- b) definire il procedimento amministrativo di co-programmazione (obiettivo, attori, fasi procedurali, strumenti di programmazione di cui si prevede l'adozione, etc.);
- c) prevedere sessioni partecipative che sostanziano l'istituto della co-programmazione;
- d) recepire i risultati del processo di co-programmazione nelle successive azioni operative (attivazione di altri procedimenti, ad esempio).

Raccomandazioni, buone prassi

- La co-programmazione non è solo l'organizzazione di semplici momenti aperti di discussione sui «bisogni della comunità» (in chiave partecipativa). Prima di tutto, occorre ordinare il ciclo completo della programmazione pubblica in un determinato settore. Questo vuol dire che la PA procedente dovrà:

- a) ricostruire gli strumenti di programmazione a sua disposizione, con il campo effettivo di azione, i contenuti di base, le modalità di elaborazione, le procedure di applicazione;
- b) definire il percorso che vuole intraprendere per elaborare lo strumento di programmazione (passaggi, tempi, responsabilità);
- c) definire le modalità con cui dare successiva attuazione ai contenuti previsti dagli strumenti di programmazione.

All'interno di questo ciclo complessivo di programmazione, vanno inserite le sessioni codificate di co-programmazione.

È opportuno comporre le sessioni di co-programmazione in modo da favorire e stimolare il dialogo competente tra i soggetti coinvolti (pubblici e privati - singoli e aggregati) nella ricostruzione degli scenari territoriali, per poi sviluppare la parte dedicata alla partecipazione attiva nelle scelte di programmazione.

Riferimenti normativi

Art. 55, co. 2 Cts;

art. 9, co. 2-3 l.r. toscana n. 65/2020;

d.m. n. 72/2021.

Riferimenti giurisprudenziali

Corte costituzionale, sent. n. 131/2020.

2.2. La co-programmazione come procedimento amministrativo

Oggetto

In che senso la co-programmazione è (anche) un procedimento amministrativo?

Contenuto

La co-programmazione è un «procedimento amministrativo».

L'amministrazione condivisa, tuttavia, non si fonda solo su un procedimento amministrativo aperto al dialogo strutturato tra PA e ets; è necessario che nell'ambito del procedimento siano previsti e codificati i momenti di dialogo strutturato in modo da renderne possibile lo svolgimento adeguato ed efficace.

L'art. 10 della l.r. toscana n. 65/2020 individua alcuni principi e regole in tema di procedimento amministrativo di co-programmazione, a cui gli enti pubblici debbono fare riferimento, anche al fine di inserire l'istituto dell'amministrazione condivisa all'interno del più ampio ciclo della programmazione di settore che la PA procedente, di norma, attiva.

Le pubbliche amministrazioni procedenti possono modificare e/o integrare gli strumenti di pianificazione e gli atti di programmazione, previsti dalla disciplina di settore, tenendo conto degli esiti dell'attività di co-programmazione, nell'ambito della propria autonomia regolamentare (art. 10, co. 3).

È possibile individuare cinque fasi su cui impostare il procedimento amministrativo di co-programmazione, la cui articolazione può essere sancita nell'atto della PA procedente che attiva il percorso:

- a.** *l'atto di avvio del procedimento, dal quale risulta la volontà dell'amministrazione procedente di attivare la co-programmazione (art. 10, co. 1, lett. a)).*
- b.** *L'avviso pubblico (art. 10, co. 1, lett. b), c) e d)) garantisce le pari opportunità di accesso per tutti i soggetti da coinvolgere nel processo di co-programmazione, e in cui è descritto l'intero svolgimento del percorso, le modalità e i tempi previsti. L'avviso, nel rispetto della disciplina in materia di trasparenza (d.lgs. n. 33/2013) e di procedimento amministrativo (l.n. 241/1990) disciplina le finalità, l'oggetto, i requisiti, i termini e le modalità di partecipazione al procedimento da parte degli ets, nonché degli ulteriori soggetti, diversi dagli ets, purché il relativo apporto sia direttamente connesso ed essenziale con le finalità e l'oggetto dell'avviso.*
- c.** *Lo svolgimento delle attività di co-programmazione. La fase da organizzare per espletare in modo adeguato ed efficace il processo di co-programmazione ha come obiettivo contribuire a elaborare il quadro dei bisogni e dell'offerta sociale, e a delineare gli interventi ritenuti necessari con le modalità di realizzazione e le risorse disponibili.*
- d.** *Raccolta dei risultati. Il responsabile del procedimento (art. 10, c. 1, lett. e)), ha il compito di provvedere allo svolgimento dell'intero processo, tra cui sono ricomprese la raccolta e la sistematizzazione dei materiali e dei contenuti prodotti nel corso della fase precedente. Il procedimento di co-programmazione, infatti, si conclude con una relazione motivata del responsabile del procedimento, che viene trasmessa agli organi competenti per l'emanazione degli eventuali atti e provvedimenti conseguenti.*
- e.** *Pubblicizzazione dei risultati (art. 10, c. 1, lett. f)). Alla notizia dell'avvenuto svolgimento del processo di co-programmazione e, soprattutto, ai risultati così raggiunti, sono date adeguate pubblicità e accessibilità secondo le usuali regole della pubblica amministrazione.*

Raccomandazioni, buone prassi

- *Il primo passo è comprendere come l'organizzazione del procedimento amministrativo sia un elemento essenziale per svolgere un vero percorso di co-programmazione ai sensi dell'art. 55 Cts e degli artt. 9 e 10 della l.r. toscana n. 65/2020. Il procedimento di co-programmazione, tuttavia, va inserito nel più ampio ciclo di programmazione del settore di riferimento; ed è altrettanto indispensabile che all'interno del procedimento amministrativo sia espressamente prevista, e codificata, una fase in cui le attività specifiche di co-programmazione siano svolte mediante il dialogo strutturato tra PA procedente e enti del terzo settore coinvolti.*
- *Vanno sempre tenuti ben presenti i contenuti tecnici in cui si sostanziano le attività di co-programmazione, che rappresentano il focus principale del procedimento: acquisizione degli elementi che riguardano i bisogni e i servizi; elaborazione del quadro conoscitivo di riferimento; definizione degli interventi necessari per la soddisfazione dei bisogni individuati; assunzione delle determinazioni conseguenti delineandone, quando possibile, le modalità di realizzazione e le risorse disponibili.*
- *Può essere opportuno dotare la fase di svolgimento delle attività di co-programmazione di uno strumento, adeguato al settore oggetto di intervento, per raccogliere le scelte e predisporle per la successiva realizzazione.*

Riferimenti normativi

Art. 9-10 l.r. toscana n. 65/2020;

art. 55, co. 2 Cts;

d.m. n. 72/2021.

Riferimenti giurisprudenziali

2.3. L'iniziativa

Oggetto

Qual è l'atto di iniziativa di una co-programmazione?

Contenuto

Il procedimento di co-programmazione (ai sensi del Cts o della l.r. toscana n. 65/2020) parte da un atto di iniziativa della PA. Tuttavia, questa scelta può essere sollecitata, o proposta direttamente alla PA, da uno o più ets interessati a sollecitare e, conseguentemente, a partecipare a un percorso di co-programmazione relativo a una o più delle ventisei attività di interesse generale elencate dall'art. 5 Cts.

Dalla lettura congiunta del d.m. n. 72/2021 e della l.r. toscana n. 65/2020, emerge che «in applicazione dei principi sul procedimento amministrativo, l'iniziativa può essere assunta anche da uno o più ets, i quali richiedono all'ente competente l'attivazione del procedimento di co-programmazione attraverso la pubblicazione di un Avviso». Il d.m. n. 72/2021 precisa che l'atto di iniziativa con il quale si dà avvio al procedimento può avvenire anche «in accoglimento dell'istanza di parte».

La legge regionale precisa che vanno motivate «le esigenze che eventualmente impediscono l'attivazione di tale istituto» (ciò anche nel caso in cui non vi sia una istanza di parte).

La chiave della relazione diretta tra PA e ets risiede nel perseguimento dell'«interesse generale» che rappresenta una cifra comune per entrambe le tipologie di organizzazioni, anche se nel caso delle PA si è naturalmente nel campo dell'interesse «pubblico». È su tale base che il procedimento di co-programmazione si struttura. Le organizzazioni espressione delle “libertà sociali” (come le definisce la Corte costituzionale) e la PA si muovono su un piano paritario.

Raccomandazioni, buone prassi

- *Anche se è noto che gli stimoli all'origine dell'amministrazione condivisa sono stati generati soprattutto nelle materie concernenti i servizi sociali, il campo di applicazione degli istituti dell'amministrazione condivisa è in realtà assai più vasto. Ciascuna delle ventisei attività di interesse generale ha un suo proprio impianto programmatico, più o meno già sviluppato e codificato dalla legislazione vigente, all'interno del quale va iscritto il percorso dedicato alla co-programmazione.*
- *Il d.m. n. 72/2021 precisa che «con riferimento all'oggetto del procedimento, fermo restando che la co-programmazione deve riferirsi ad una o più delle attività di interesse generale, indicate dall'art. 5 Cts, al fine di valorizzare la funzione di innovazione dei processi di definizione del quadro di riferimento dei bisogni della comunità di riferimento e delle possibili azioni conseguenti, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, potrebbe costituire buona pratica considerare contestualmente più oggetti, purché fra loro connessi, nonché tenere conto dell'integrazione di tali oggetti nell'ambito delle politiche generali dell'ente titolare del procedimento».*
- *È altrettanto indispensabile ritrovare, sia nel processo amministrativo che nei contenuti sviluppati attraverso il dialogo tra PA e ets, i principi ispiratori della sent. n. 131/2020 della Corte Costituzionale. Deve essere sempre ricostruita quella «relazione di reciprocità» che fonda il legame tra l'interesse generale perseguito dagli ets con l'interesse pubblico generale perseguito dalla PA. In questo quadro, gli stimoli provenienti dalla società civile diventano elementi preziosi per far aderire la programmazione pubblica alle reali caratteristiche della comunità di riferimento e ai suoi bisogni.*

Riferimenti normativi

Artt. 5 e 55 Cts;

art. 10 l.r. toscana n. 65/2020.

Riferimenti giurisprudenziali

Corte costituzionale, sent. n. 131/2020.

2.4. L'atto di avvio del procedimento

Oggetto

Qual è l'atto di avvio di una co-programmazione?

Contenuto

Per porre in relazione diretta l'interesse pubblico perseguito dalla PA con l'interesse generale perseguito dagli ets, occorre lavorare con due chiavi entrambi indispensabili: la dimensione del procedimento amministrativo; il dialogo partecipativo tra PA e ets su cui si fonda la dimensione della reciprocità.

La dimensione del procedimento amministrativo è garantita seguendo i principi sanciti dalla l. n. 241/1990. Nel caso degli istituti dell'amministrazione condivisa, particolare valore assumono la trasparenza dell'intero procedimento, la parità di trattamento, la consequenzialità delle fasi, dei contenuti e delle decisioni.

La decisione di attivare la co-programmazione, nell'ambito degli enti locali, costituisce espressione di indirizzo politico-amministrativo dell'amministrazione rientrante, pertanto, nell'ambito della competenza generale residuale della Giunta. Naturalmente, alcuni indirizzi fondamentali sul coinvolgimento del terzo settore potranno essere già inseriti nei documenti programmatici, da approvare da parte del Consiglio comunale.

A seguito dell'atto con cui l'amministrazione precedente determina la propria volontà di dare avvio ad un procedimento di co-programmazione (art. 10, co. 1, lett. a) l.r. toscana n. 65/2020), viene pubblicato un avviso. Tale atto è adottato «nel rispetto della disciplina in materia di trasparenza e procedimento amministrativo, con il quale sono disciplinati le finalità, l'oggetto, i requisiti, i termini e le modalità di partecipazione al procedimento da parte degli enti di Terzo settore, nonché degli ulteriori soggetti, diversi dagli enti di Terzo settore, purché il relativo apporto sia direttamente connesso ed essenziale con le finalità e l'oggetto dell'avviso» (art. 10, co. 1, lett. b).

L'avviso deve essere pubblicato entro un termine temporale adeguato a garantire la diffusione della notizia e l'accesso dei destinatari e, come è ovvio, dovrà rendere chiara la responsabilità tecnico-amministrativa del procedimento. Il termine minimo di pubblicazione è di venti giorni (art. 10, co. 1, lett. c)).

I contenuti dell'avviso possono essere raccolti – per chiarezza espositiva - in tre gruppi:

a) Oggetto - Destinatari - Modalità di adesione - Requisiti - Controlli.

b) Descrizione del percorso - Modalità - Tempi.

c) Risultati del procedimento - Valore dei risultati - Chiusura del procedimento.

a) Oggetto. Il procedimento di co-programmazione, ai sensi dell'art.55 Cts e dell'art. 9 della l.r. toscana n. 65/2020, è previsto in riferimento ad una o più delle attività di interesse generale disciplinate all'art. 5 Cts.

Destinatari. Gli ets come definiti all'art. 4 Cts, iscritti al Runts di cui all'art. 45 Cts, incluse le imprese sociali e le cooperative sociali. La l.r. toscana n. 65/2020 prevede che possano essere definiti «requisiti» di partecipazione: tali requisiti dovranno essere proporzionali e coerenti con la finalità ed i contenuti dell'avviso (moralità, esperienze tecnico-professionali, ecc.). Non si applica, necessariamente, la disciplina del Ccp in tema di motivi di esclusione.

La l.r. toscana n. 65/2020 consente la partecipazione anche di soggetti diversi, «purché il relativo apporto sia direttamente connesso ed essenziale con le finalità e l'oggetto dell'avviso» (art. 10, co. 1, lett. b)). In tal caso, spetterà all'amministrazione valutare, in sede di predisposizione dell'avviso, se consentire tale partecipazione e - in caso affermativo - valutare, in sede di ammissione, che l'apporto sia effettivamente connesso e essenziale.

Modalità di adesione. L'avviso indica le modalità con cui i destinatari possono dichiarare la loro volontà di partecipare al percorso di co-programmazione.

Requisiti - Controlli. Il responsabile del procedimento verifica il possesso dei requisiti richiesti dall'avviso di tutti i soggetti che hanno risposto, chiedendo di partecipare, aderendo al percorso di co-programmazione.

b) Descrizione del percorso. L'avviso descrive in modo analitico l'intero svolgimento del procedimento di co-programmazione, comprese le fasi in cui è suddiviso con i relativi contenuti e risultati attesi. L'art. 10, co. 1, lett. d) della l.r. toscana n. 65/2020 richiede che «l'avviso specific[hi], in particolare, le modalità con le quali si svolge la partecipazione al procedimento da parte degli enti del Terzo settore».

Modalità. Per ciascuna delle fasi in cui è suddiviso il procedimento di co-programmazione, sono descritte le modalità che si adotteranno per il loro svolgimento, con i riferimenti organizzativi e le relative responsabilità.

Tempi. Per ciascuna delle fasi in cui è suddiviso il procedimento di co-programmazione, sono determinati i termini temporali e le conseguenze di un eventuale mancato rispetto.

c) Risultati del procedimento. L'avviso esplicita i risultati attesi per ciascuna fase del processo di co-programmazione e, in particolare, ai sensi dell'art. 10, co. 1, lett. e) della l.r. toscana n. 65/2020, la «relazione motivata del responsabile del procedimento, che viene trasmessa agli organi competenti per l'emanazione degli eventuali atti e provvedimenti conseguenti».

Valore dei risultati. L'avviso esplicita il valore che i risultati del procedimento di co-programmazione assumono per i soggetti coinvolti, con particolare rilievo per gli strumenti di programmazione in uso alla PA precedente.

Chiusura del procedimento. L'avviso esplicita le modalità di chiusura del procedimento e i relativi compiti del responsabile tecnico-amministrativo.

L'intero procedimento è improntato al principio di trasparenza. L'art. 10, co. 1, lett. f) della l.r. toscana n. 65/2020 prevede che «gli atti del procedimento di co-programmazione sono pubblicati sul sito dell'amministrazione procedente nel rispetto della vigente disciplina in materia di trasparenza» (d.lgs. n. 33/2013, in particolare).

Raccomandazioni, buone prassi

Come è ovvio, l'avviso è l'atto che dà avvio all'intero procedimento all'intero percorso di co-programmazione, con i caratteri di pubblicità, trasparenza, parità di trattamento. Rappresenta quindi il perno fondamentale per strutturare il dialogo tra PA e ets dentro una dimensione pubblica e di reciprocità, come indicato dalla sent. n.131/2020 della Corte costituzionale.

Appare importante che nell'avviso sia analiticamente descritto l'intero percorso di co-programmazione, con fasi, contenuti, modalità, tempi, prodotti, valore dei prodotti. Con questa descrizione si fissano due elementi di fondo: si dispone la base operativa e temporale che scandisce il procedimento amministrativo; si definisce il «quadro collaborativo» tra PA e ets entro cui sviluppare la relazione di reciprocità che sorregge l'attività di co-programmazione.

Da questo punto di vista il responsabile del procedimento svolge sia un ruolo specificatamente tecnico-amministrativo, sia un ruolo di regia dello svolgimento dell'intero procedimento. D'altra parte, la l.r. toscana n. 65/2020 (art. 10, co. 1, lett. c)) stabilisce che sia l'avviso a specificare, in particolare, le modalità con le quali si svolge la partecipazione al procedimento da parte degli enti del terzo settore. Di queste modalità, il responsabile del procedimento si fa attuatore e garante.

Nel procedimento, pertanto, si coniugano una dimensione partecipativa e una dimensione procedimentale. In altri termini, l'amministrazione condivisa presuppone che il procedimento amministrativo "incentivi" la compartecipazione all'esercizio delle funzioni amministrative e, del pari, che la compartecipazione si incanali all'interno delle forme del procedimento amministrativo. Così, ad esempio, una riflessione attenta deve essere posta alla scansione temporale prevista, per evitare la mancata istruttoria delle istanze del terzo settore; potrebbero risultare utili clausole di proroga dei termini previsti, allorché emergano esigenze istruttorie specifiche. Sul punto, il d.m. n. 72/2021 invita le amministrazioni a ponderare il fattore-tempo, poiché le scansioni devono essere congrue «rispetto alla complessità dell'oggetto e delle attività relative al procedimento di co-programmazione, oltre alla numerosità degli ETS partecipanti».

Riferimenti normativi

Art. 10 l.r. toscana n. 65/2020.

Riferimenti giurisprudenziali

2.5. Sviluppo del dialogo partecipativo

Oggetto

Come si sviluppa il dialogo partecipativo?

Contenuto

Come si è già evidenziato, per porre in relazione diretta l'interesse pubblico perseguito per statuto dalla PA con l'interesse generale insito nella natura degli ets, occorre lavorare con due chiavi entrambi indispensabili: la dimensione pubblica del procedimento amministrativo; il dialogo partecipativo tra PA e ets su cui si fonda la dimensione della reciprocità.

Al dialogo partecipativo è dedicata la fase centrale del processo di co-programmazione, quella in cui tra PA procedente e enti del terzo settore aderenti cooperano per contribuire a elaborare il quadro dei bisogni e dell'offerta sociale, e a delineare gli interventi ritenuti necessari con le modalità di realizzazione e le risorse disponibili.

Raccomandazioni, buone prassi

Nel corso degli anni tanti territori hanno sperimentato delle forme di discussione pubblica e strutturata, tra pubbliche amministrazioni e organizzazioni della cittadinanza attiva, sulla lettura dei bisogni di una comunità o di un territorio. Si tratta di una pratica già piuttosto nota che a volte si è svolta in modo molto organizzato, altre volte in modo più estemporaneo, e che spesso è stata chiamata in modo tecnico-gergale come "tavoli di settore". Si usano così indicare delle sessioni organizzate di discussione che spesso hanno riguardato settori ben delimitati e connotati, in cui il confronto poteva essere svolto, da un lato, riducendo la complessità dei fattori in campo e, dall'altro, rendendo più concreto e applicativo il dialogo tra le parti che altrimenti avrebbe rischiato di restare troppo generico e concettuale.

Il procedimento amministrativo recato dall'istituto della co-programmazione è decisivo per fornire sistematicità, efficacia e riconoscibilità a queste pratiche spontanee su cui non pochi territori hanno già investito molto in termini di fiducia e di sforzo organizzativo. Da questo punto di vista diventa centrale la sessione partecipativa, inscritta nel procedimento amministrativo, che persegue gli obiettivi fondamentali dell'istituto come descritto in precedenza:

- a) acquisizione da parte della PA procedente degli interessi e dei bisogni della comunità, così come rappresentati dagli enti del terzo settore e dalle altre amministrazioni;*
- b) elaborazione del quadro dei bisogni e dell'offerta sociale;*
- c) definizione degli interventi ritenuti necessari, delle modalità di realizzazione, delle risorse disponibili;*
- d) assunzione delle eventuali determinazioni conseguenti nelle materie di propria competenza.*

È sempre utile sottolineare che l'art. 55 del Cts e l'art. 9 della l.r. toscana 65/2020 definiscono la co-programmazione come «finalizzata all'individuazione [...] dei bisogni della comunità di riferimento da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili».

A questo scopo è necessario che la sessione partecipativa affronti alcuni passaggi irrinunciabili:

- definire il campo di azione della sessione partecipativa di co-programmazione;*
- mettere a disposizione le informazioni già in possesso della PA procedente riguardo i bisogni e le risposte in atto;*
- raccogliere i contributi originali rappresentati dagli ets aderenti e dagli altri soggetti pubblici e privati che partecipano alla sessione;*
- svolgere, sostenere e supportare il dialogo e il confronto tra i partecipanti per arricchire l'elaborazione del quadro dei bisogni e delle risposte;*
- ridefinire il quadro degli interventi ritenuti necessari, delle modalità di realizzazione, delle risorse disponibili.*

Scheda di Co-Programmazione Area Assistenziale Programma	Bisogni		Interventi		Modalità		Risorse	
	Profilo di Salute	Bisogni Prevalenti	Scomposizione Bisogni	Articolazione Risposte	Costellazioni di Risposte	Accesso e Percorsi - Interventi - Reti	Plurifondo	Budget Integrato di Zona
Area di Co-programmazione								
Area di Co-programmazione								
Area di Co-programmazione								

La tabella rappresenta in modo sintetico la possibile sistemazione analitica degli elementi in gioco che riguardano il campo della conoscenza (bisogni e risposte), della programmazione (obiettivi e azioni), dell'attuazione (modalità realizzative e risorse); processi decisionali di co-programmazione che possono riguardare servizi o interventi, percorsi e processi, azioni più ampie di sistema.

Per sostenere sessioni di questo tenore, alcune esperienze già svolte in passato hanno raggiunto un alto livello di organizzazione. Sono stati aperti dei veri e propri “periodi di co-programmazione”, suddivisi in sessioni tematiche (i c.d. “tavoli di settore”), fortemente assistiti nelle fasi di conoscenza, di confronto e di raccolta. Alcune esperienze hanno anche utilizzato delle apposite pagine-web in cui depositare i vari materiali, mantenere aggiornato il programma degli eventi e delle sessioni, dare riscontro degli esiti raggiunti; di solito il programma è stato anche lanciato e sostenuto da incontri tematici che prevedono contributi esterni o scambi di esperienze. Gli elementi di promozione, di sostegno e di divulgazione, sono preziosi tanto quanto le sessioni specifiche di confronto.

La novità recata dal Cts e dalla l.r. toscana 65/2020 è che questo impegno auto-organizzativo acquista ora un preciso valore amministrativo, a cui provvede lo svolgimento del processo di co-programmazione con le sue varie fasi e con l'esito finale. I contenuti scaturiti dalla sessione partecipativa, dunque, devono poi ricongiungersi con le fasi successive del percorso amministrativo di co-programmazione, perché le PA coinvolte possano definire le proprie scelte e riportarle negli strumenti di programmazione pubblica secondo i relativi cicli di elaborazione e approvazione.

Riferimenti normativi

Art. 10, co.1 l.r. toscana n. 65/2020.

Riferimenti giurisprudenziali

2.6. La chiusura del procedimento

Oggetto

Come avviene la chiusura del procedimento e il recepimento negli atti di programmazione dell'ente?

Quanto è vincolante l'esito della co-programmazione?

Contenuto

Come visto nelle schede precedenti, la co-programmazione si realizza spesso nella forma amministrativa di "endoprocedimento" (o procedimento secondario) in quanto viene avviata nel contesto dello svolgimento di un più ampio procedimento di programmazione, in genere già attivato da parte della stessa Amministrazione.

La co-programmazione, quindi, secondo quanto riportato nelle Linee Guida ministeriali (DM Lavoro n. 72/2021) e nell'art. 55 del CTS, si caratterizza certamente per essere un'istruttoria partecipata e condivisa tra PA ed Enti del terzo settore, ma la sua specifica natura "secondaria" deve costantemente portare a non perdere di vista il fatto che i suoi tempi, e i suoi atti, dovranno successivamente innestarsi nel più ampio percorso programmatico generale della PA e che quindi i suoi contenuti, e soprattutto i suoi esiti, dovranno confluire nel "prodotto" finale del procedimento principale: l'atto di piano o di programma.

Questa natura particolare della co-programmazione produce alcuni elementi caratteristici che non devono essere trascurati e pone la questione del "valore" di quanto co-progettato fra PA ed ETS o, in altre parole, di quanto la PA possa concretamente discostarsi dagli esiti condivisi della co-programmazione o debba ad essi necessariamente uniformarsi.

Secondo l'art. 55 CTS la co-programmazione opera con la finalità di giungere alla individuazione dei bisogni, alla definizione delle attività, delle risorse e delle modalità necessarie per soddisfarli, anche in maniera integrata. Non è quindi un fattore trascurabile che i partecipanti, a conclusione del procedimento, si aspettino che la PA tenga conto degli esiti condivisi della co-programmazione

per definire e/o aggiornare gli strumenti e gli atti di programmazione e di pianificazione generali e settoriali di sua competenza.

L'oggetto centrale del procedimento di co-programmazione, come sopracitato, è quindi la cooperazione tra PA procedente ed Enti del terzo settore aderenti al fine di contribuire a elaborare il quadro dei bisogni e dell'offerta sociale, e a delineare gli interventi ritenuti necessari con le modalità di realizzazione e le risorse disponibili. Diventa quindi dirimente l'interazione che si accende tra i normali strumenti di programmazione pubblica disponibili, e i risultati scaturiti dal procedimento di co-programmazione.

La PA procedente si assume l'onere di sviluppare questa interazione sia sul piano tecnico, amministrativo e contabile (le risorse), che sul piano più squisitamente decisionale in relazione alle scelte generali di programmazione e ai relativi programmi attuativi.

È di fondamentale importanza l'interconnessione tra il processo di co-programmazione e gli strumenti generali di programmazione pubblica (pianificazioni di settore, programmazioni operative, etc.). Questa interconnessione va codificata e disciplinata sia nei regolamenti propri della PA procedente, sia negli atti che regolano lo sviluppo degli strumenti generali di programmazione con estrema attenzione rispetto alle specifiche materie affrontate.

L'istituto della co-programmazione, le materie di competenza, le modalità con cui viene sviluppato e il rapporto con gli strumenti di programmazione generale dovrebbero pertanto essere disciplinati da un regolamento interno alla PA procedente allo scopo di dare piena legittimità, stabilità e certezza al nuovo strumento di amministrazione condivisa.

Tornando alla natura "secondaria", del tutto specifica nel senso sopra descritto, la co-programmazione è, comunque, un procedimento amministrativo in sé completo e quindi realizzato anche attraverso atti amministrativi che ne scandiscono l'inizio e la fine.

Volendo approfondire la questione sugli atti diretti a portare a conclusione il procedimento, come ben specificato nelle Linee guida ministeriali e nella normativa regionale (DM Lavoro 72/2021; L.R. 65/2020 art. 10 co.1 lett. e), la co-programmazione termina con l'adozione di un atto da parte del responsabile del procedimento che ne riporta gli esiti, con un'illustrazione motivata.

Si tratta di un atto sottoposto allo stesso regime di pubblicità previsto per tutti gli atti del procedimento stesso (L.R. 65/2020 art. 10, co. 1, lett. f).

Allo scopo di supportare la redazione della sintesi finale, è possibile suggerire che il responsabile del procedimento raccolga e sistematizzi i materiali prodotti nel corso delle sessioni partecipate di co-programmazione eventualmente anche avvalendosi di apposite collaborazioni esperte nella materia specifica trattata, producendo quindi una relazione in cui vengono evidenziati gli esiti rispetto a:

- a. il quadro dei bisogni e dell'offerta;
- b. gli interventi ritenuti necessari con le modalità di realizzazione e le risorse disponibili;
- c. eventuali indicazioni assunte nel corso del procedimento di co-programmazione.

La relazione di sintesi, i materiali ordinati, e le eventuali indicazioni assunte sono pubblicati come esito (e prova) del processo di co-programmazione assicurandone la stessa evidenza già riservata all'avviso con cui viene dato avvio al procedimento (albo pretorio, sito istituzionale, etc.).

È certo buona pratica che il documento finale includa eventuali allegati di rilievo, quali documenti e contributi emersi nel corso delle sessioni istruttorie sia da parte degli ETS partecipanti che dagli altri soggetti ed enti pubblici intervenuti nel procedimento. Tutto ciò che, in fondo, è utile a quella finalità di ampliamento istruttorio voluto dalle norme.

E dopo? Con l'atto finale del percorso partecipato, la PA procedente acquisisce i contenuti e gli esiti condivisi in fase di co-programmazione e li utilizza nel percorso di elaborazione dello strumento di programmazione generale relativo alla materia trattata. È compito dunque della PA procedente quello di "innestare" gli esiti dell'endoprocedimento di co-programmazione nel tracciato principale del procedimento di programmazione.

In questo passaggio si evidenzia la qualità e la tenuta della relazione di reciprocità aperta tra PA ed ETS per il tramite della co-programmazione, si testano le capacità e l'evoluzione tecnica dei programmatori pubblici, e si manifestano le scelte e gli orientamenti della PA procedente.

Certamente, in questo senso, permane un'autonomia dell'Amministrazione procedente nell'assunzione delle determinazioni conseguenti, per permettere a quest'ultima di acquisire, bilanciare ed operare una sintesi dei diversi interessi emersi nel corso del procedimento in maniera coerente rispetto agli indirizzi della PA stessa.

Permane dunque anche la possibilità per la PA di discostarsi da quanto condiviso in co-programmazione, sebbene questo debba sempre avvenire solo a fronte di una motivazione di ordine superiore.

Raccomandazioni, buone prassi

- Il percorso di co-programmazione va iscritto all'interno del più ampio ciclo della programmazione generale relativo al settore di attività di interesse generale, con i suoi tempi e le sue modalità previste dalle norme vigenti, condizione indispensabile per dotare poi di efficacia attuativa le indicazioni scaturite.
- A tale scopo, la l.r. toscana n. 65/2020 indica alle PA procedenti l'esigenza «qualora scelgano di attivare i procedimenti di co-programmazione» di dare attuazione ai principi della legge regionale medesima nell'ambito della propria autonomia regolamentare.
- Per dare circolarità e profondità ai percorsi di co-programmazione si è quindi in presenza di due cicli da comprendere, codificare, stabilizzare e alimentare: uno, è quello tra co-programmazione e co-progettazione (e gli altri istituti dell'amministrazione condivisa); l'altro, è quello tra il percorso di co-programmazione e l'elaborazione degli strumenti generali della programmazione di settore. In mancanza di questa circolarità, che segue sia i caratteri della 'dimensione pubblica' che quelli della 'dimensione della reciprocità', difficilmente si riesce a dare piena legittimità alle indicazioni e alle scelte da un lato, e a procedere poi verso la loro realizzazione operativa dall'altro lato.
- Tempi, attori, modalità, sono tre fattori determinati per lo svolgersi corretto e trasparente del procedimento di co-programmazione. Certezza e trasparenza delle regole di funzionamento descritte già nell'avviso, calendarizzazione degli incontri, chiarezza sui meccanismi di condivisione delle decisioni e di sintesi, permettono a tutti di "sentirsi parte" e, quindi, davvero "partecipare".

- La pubblicità riservata agli esiti del percorso di co-programmazione è indispensabile sia per rispettare la dimensione propria del procedimento amministrativo, sia per attivare i soggetti disponibili a impegnarsi nella eventuale attuazione delle indicazioni emerse dalla co-programmazione.
- A tale scopo, come indicato dal d.m. n. 72/2021, rappresenta una buona pratica quella di raccogliere la documentazione eventualmente prodotta nelle sessioni istruttorie dagli ets partecipanti, unitamente ad una relazione del responsabile del procedimento, in ordine allo svolgimento dell'attività di co-programmazione ed ai relativi esiti raggiunti.
- In termini tecnico-pratici potrebbe essere di grande utilità che i materiali finali, condivisi, siano già organizzati in funzione del loro "innesto" nell'atto di piano o di programma. La predisposizione di format, schemi, schede e matrici, da riempire con i contenuti condivisi ha il vantaggio di rendere più "visibile" e oggettivo per tutti i partecipanti quanto emerso dal lavoro comune.
- L'attività partecipata di co-programmazione, che - in ragione dell'oggetto della procedura e del numero dei partecipanti - può essere articolata dal responsabile del procedimento in più sessioni, è debitamente verbalizzata. Il verbale deve dare conto dell'eventuale proposta unitaria e condivisa o, in alternativa, delle diverse posizioni e proposte formulate dai partecipanti al procedimento istruttorio. Lo stile redazionale deve favorire la sintesi di quanto emerso, discusso ed eventualmente condiviso. Verbali eccessivamente "verbosi" che riproducano alla lettera gli interventi di ciascuno rischiano di diventare difficilmente interpretabili nella redazione della sintesi finale.
- È buona norma, prima della pubblicazione, sottoporre i verbali ai partecipanti per richiedere osservazioni, modifiche ed eventuali integrazioni che meglio esprimano il pensiero di ciascuno.

Riferimenti normativi

Art. 10 l.r. toscana n.65/2020;
d.m. n. 72/2021

Riferimenti giurisprudenziali

Capitolo 3.

La co-progettazione

3.1. La definizione di co-progettazione nella l.r. toscana n. 65/2020

Oggetto

Qual è la definizione di co-progettazione?

Contenuto

La l.r. toscana n. 65/2020 si occupa di co-progettazione nel Capo IV, Rapporti fra enti del Terzo settore e pubblica amministrazione, agli artt. 11, 13 e 14.

La co-progettazione è definita come «forma di partenariato» fra i soggetti pubblici individuati dalla legge regionale (Regione e i suoi enti dipendenti, aziende ed enti del servizio sanitario regionale e, nel rispetto della loro autonomia regolamentare, enti locali singoli o associati) che si realizza nell'ambito di attività di interesse generale (di cui all'art. 5 Cts) e nell'esercizio della loro autonomia statutaria e regolamentare,, ai sensi dell'articolo 55 Cts, anche ad esito delle attività di co-programmazione (cfr. cap. 2).

La co-progettazione, in concreto, si realizza attraverso la collaborazione fra enti del terzo settore ed enti pubblici per la definizione e la eventuale realizzazione di specifici progetti, servizi o interventi finalizzati a soddisfare bisogni definiti, nonché di progetti innovativi e sperimentali.

Uno degli elementi caratterizzanti è rappresentato dal fatto che gli enti del terzo settore ed i soggetti pubblici che concorrono alla realizzazione del progetto, apportano - nelle modalità che sono definite nell'ambito della co-progettazione medesima - risorse materiali, immateriali ed economiche. Come ha precisato la Corte costituzionale «il modello configurato dall'art. 55 Cts [...] non si basa sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata, ma sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione

di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico» (sent. n. 131/2020).

La legge precisa che le pubbliche amministrazioni possono concorrere anche (ma non solo) mediante contributi ai sensi dell'art. 12 della l. n. 241/1990, nonché mediante l'utilizzo di beni pubblici da parte degli enti del terzo settore o risorse umane, proprie dell'ente procedente o di cui esso si avvale a vario titolo (come indicato dal d.m. n. 72/2021)

È importante ricordare che le pubbliche amministrazioni detengono la titolarità delle scelte e, a tale scopo, devono predeterminare gli obiettivi generali e specifici degli interventi, definire le aree di intervento, stabilire la durata del progetto e individuarne le caratteristiche essenziali.

Per raggiungere efficacemente lo scopo, rispettando i principi indicati nella legge regionale, la co-progettazione ha dunque bisogno di un cambio di paradigma culturale in tutti gli attori, sia l'amministrazione procedente che gli ets coinvolti nel percorso di condivisione.

Raccomandazioni, buone prassi

- L'ambito di applicazione della co-progettazione deve essere ricondotto ad uno degli ambiti di attività di interesse generale di cui all'art. 5 Cts; non si tratta di un istituto limitato ad alcuni ambiti materiali (servizi sociali, socio-sanitari, etc.).
- La l.r. toscana n. 65/2020 - dando seguito alla sent. n. 131/2020 della Corte costituzionale - non limita la possibilità di ricorrere alla co-progettazione ai soli casi di «progetti innovativi e sperimentali», bensì amplia la possibilità di ricorrere alla co-progettazione anche in assenza dei predetti requisiti di innovatività e sperimentalità.
- La condivisione di risorse non va confuso con il cofinanziamento (in senso stretto). Quest'ultimo, infatti, può essere classificato come una delle modalità di condivisione, riferendosi concettualmente al solo apporto di risorse economiche. La condivisione di risorse invece è concetto più

ampio e prevede la valorizzazione economica, anche “virtuale”, di risorse di ogni tipo, di carattere strutturale, strumentale, tecnologiche e umane. In tal senso, il citato d.m. n. 72/2021 prevede ad esempio che l'eventuale apporto di attività prestate da volontari possa essere valorizzato attraverso l'applicazione, in base alle ore effettivamente svolte, di un valore virtuale pari alla retribuzione oraria lorda prevista per la corrispondente qualifica dai contratti collettivi.

- La co-progettazione può essere finalizzata alla definizione di specifici progetti e alla loro eventuale realizzazione. In tal senso, l'art. 13, co. 1, lett. b), n. 6) chiede che gli avvisi specifichino «se il soggetto o i soggetti selezionati sono chiamati anche alla gestione del servizio».

Riferimenti normativi

Art. 55 Cts;

artt. 11, 13 e 14 l.r. toscana n. 65/2020;

d.m. n. 72/2021.

Riferimenti giurisprudenziali

Corte costituzionale, sent. n. 131/2020.

3.2. La co-progettazione come procedimento amministrativo

Oggetto

In che senso la co-progettazione è (anche) un procedimento amministrativo?

Contenuto

La co-progettazione è un «procedimento amministrativo».

L'amministrazione condivisa, tuttavia, non si fonda solo su un procedimento amministrativo aperto al dialogo strutturato tra PA e ETS; è necessario che nell'ambito del procedimento siano previsti e codificati i momenti di dialogo strutturato in modo da renderne possibile lo svolgimento adeguato ed efficace.

L'art. 13 della l.r. toscana n. 65/2020 individua alcuni principi in tema di procedimento di co-programmazione, a cui gli enti pubblici debbono fare riferimento, anche al fine di rendere coerente l'istituto dell'amministrazione condivisa con i fondamenti generali del procedimento amministrativo che rappresenta lo strumento fondamentale con cui la Pubblica Amministrazione esprime la propria volontà e la rende efficace.

Per quanto riguarda l'istituto della coprogettazione, in linea di massima, è possibile individuare sette fasi su cui impostare il procedimento amministrativo, la cui articolazione può essere sancita nell'atto della PA procedente che attiva il percorso. Occorre tuttavia sottolineare con la massima decisione che la scansione del procedimento in sette macrofasi rappresenta solo un riferimento di ordine generale che può, e deve, essere adeguato proporzionalmente sia alla reale entità della coprogettazione da attivare (complessità dell'oggetto, complessità organizzative, durata e dimensionamento delle risorse ecc.), sia alle diverse declinazioni che il procedimento concreto si trova ad affrontare, come affrontato nella successiva scheda.

- a. l'atto di avvio del procedimento, dal quale risulta la volontà dell'amministrazione procedente di attivare la co-programmazione (art. 13, co. 1, lett. a))
- b. l'avviso pubblico (art. 13, co. 1, lett. b), c) e d)). L'atto che garantisce le pari opportunità di accesso per tutti i soggetti da coinvolgere nel processo di co-programmazione, e in cui è descritto l'intero svolgimento del percorso, le modalità e i tempi previsti. L'avviso, nel rispetto della disciplina in materia di trasparenza (d.lgs. n. 33/2013) e di procedimento amministrativo (l. n. 241/1990) disciplina le finalità, l'oggetto, i requisiti, i termini e le modalità di partecipazione al procedimento da parte degli ETS, nonché degli ulteriori soggetti, diversi dagli ETS, purché il relativo apporto sia direttamente connesso ed essenziale con le finalità e l'oggetto dell'avviso.
- c. lo svolgimento delle attività di co-progettazione 'preliminare' (art. 11, co. 2). La fase da organizzare per espletare in modo adeguato ed efficace l'endoprocesso di co-progettazione 'preliminare', che ha come obiettivi la raccolta delle adesioni all'avviso, il dialogo orizzontale con la PA procedente ai fini di condividere e discutere il documento progettuale recato dall'avviso, sostenere la possibile formazione di eventuali legami progettuali tra i soggetti singoli o raggruppati che hanno aderito all'avviso, giungere alla definizione di elaborazione di una o più proposte progettuali preliminari da parte dei soggetti aderenti.
- d. la selezione per comparazione delle proposte progettuali preliminari. (art. 13, co. 1, lett. e)) Conclusa la fase precedente, nel caso in cui siano state avanzate più proposte progettuali preliminari da parte di soggetti singoli o raggruppati, occorre procedere alla loro selezione per comparazione. Il progetto preliminare selezionato, ovvero i progetti preliminari selezionati, vengono trasmessi alla fase successiva. A questo scopo occorre definire già all'atto dell'avvio del procedimento le modalità, i tempi e le responsabilità con cui sarà svolta questa fase del procedimento complessivo.

- e. lo svolgimento delle attività di co-progettazione 'esecutiva' (art. 13, co. 1, lett. d)). È necessario sviluppare il progetto preliminare selezionato, ovvero i progetti preliminari selezionati, in un progetto esecutivo in grado di realizzare concretamente i servizi o gli interventi oggetto del procedimento di co-progettazione. Questo specifico endo-procedimento, iscritto nel più ampio processo di o-progettazione, è focalizzato sul confronto tecnico e la condivisione tra PA procedente ed ETS proponente orientato a declinare il livello attuativo del progetto anche in riferimento a tutte le condizionalità che contornano e condizionano il progetto (caratteri dell'ambito territoriale, caratteristiche degli interventi, standard da assolvere, valorizzazione delle risorse ecc.) oltre che alle finalità e agli elementi già dichiarati nell'avviso.
- f. La stipula della convenzione di partenariato (art. 13, co. 1, lett. f)). Il rapporto di partenariato è regolato da apposita convenzione che disciplina i rapporti tra le parti per lo svolgimento della co-progettazione esecutiva e la realizzazione dei contenuti previsti. La convenzione può anche prevedere forme di coordinamento permanente tra PA e ETS per il sostegno continuo e condiviso delle azioni realizzative e delle attività definite in modo condiviso, qualora la complessità della co-progettazione lo ritenga utile e proporzionato.
- g. pubblicizzazione dei risultati (art. 13, c. 2). Alla notizia dell'avvenuto svolgimento del processo di co-progettazione e, soprattutto, ai risultati così raggiunti, sono date adeguate pubblicità e accessibilità secondo le usuali regole della pubblica amministrazione.

Raccomandazioni, buone prassi

- Il primo passo è comprendere come l'organizzazione del procedimento amministrativo sia un elemento essenziale per svolgere un vero percorso di co-progettazione ai sensi dell'art. 55 CTS e degli artt. 11 e 13 della LR Toscana n. 65/2020; anche al fine di rendere coerente l'istituto dell'amministrazione condivisa con i fondamenti generali del procedimento amministrativo che rappresenta lo strumento

fondamentale con cui la Pubblica Amministrazione esprime la propria volontà e la rende efficace.

- *L'art. 55, comma 3 del CTS recita: '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...'. L'art. 11, comma 2 della L.R.T. 65/2020 riprende la stessa impostazione: 'La co- progettazione ... si realizza - per la definizione e la eventuale realizzazione di specifici progetti, servizi o interventi finalizzati a soddisfare bisogni definiti ...'. Entrambe le disposizioni normative delineano quindi due 'momenti distinti' nel processo di co-programmazione: in primo legato alla definizione di progetti specifici di servizio o di intervento; il secondo legato alla loro realizzazione. La PA procedente potrebbe anche limitarsi a sviluppare solo la prima parte relativa alla definizione dei progetti, poiché la seconda parte relativa alla realizzazione operativa è definita come 'eventuale'; anche se naturalmente il processo di co-progettazione acquista la sua vera significatività nel caso di un processo completo che sviluppi entrambe le fasi. Appare dunque decisivo riuscire a distinguere nel procedimento amministrativo i nuclei essenziali del processo decisionale, intervallati dalla valutazione per comparazione nel caso in cui le proposte progettuali 'preliminari' sia numerose. Per queste ragioni la scheda propone di scandire con attenzione le macrofasi che corrispondono a 'endo-procedimenti' di particolare significatività:*

c. Svolgimento delle attività di co-progettazione 'preliminare'.

d. Selezione per comparazione delle proposte progettuali preliminari.

e. Svolgimento delle attività di co-progettazione 'esecutiva'.

Le fasi c. ed e., in particolare, sono quelle in cui il procedimento amministrativo incontra con maggiore decisione la dimensione partecipativa che rappresenta l'altra colonna portante su cui costruire il complessivo processo di co-progettazione. Nella fase dedicata allo sviluppo delle proposte progettuali preliminari, la dimensione partecipativa si esplica nel dialogo orizzontale tra

Pubbliche Amministrazioni e Enti del Terzo Settore, singoli o aggregati, in relazione al documento progettuale allegato all'avviso pubblico. La finalità è quella di stimolare e sostenere tutte le interazioni che possono far crescere le relazioni tra i soggetti in campo, orientate al massimo coinvolgimento possibile verso gli scopi e gli obiettivi del co-progetto da elaborare. Nella fase dedicata allo sviluppo del progetto esecutivo, la dimensione partecipativa è centrata sulla elaborazione congiunta della realizzazione delle attività previste dal progetto preliminare. Si tratta di una fase molto impegnativa della cooperazione, che deve costruire in maniera congiunta gli obiettivi specifici, le azioni attuative, le modalità organizzative, l'assetto gestionale del co-progetto.

La scansione in sette fasi del percorso di co-progettazione va intesa come un possibile riferimento generale che va assolutamente dimensionato e proporzionato rispetto alla reale entità dell'oggetto della co-progettazione, così come va adattato alle condizioni generali in cui è inserito il processo di co-progettazione come (come evidenziato nella scheda).

Resta di fondamentale importanza che l'avviso pubblico di indizione riporti in modo chiaro e sistematico le fasi che compongono quel particolare processo di co-programmazione, definendo contenuti, prodotti, tempi, modalità e responsabilità di ciascuna fase.

Riferimenti normativi

Art. 11-13, l.r. toscana n. 65/2020

Art. 55, co. 3, Cts

d.m. n. 72/2021

Riferimenti giurisprudenziali

3.3. Il rapporto fra co-programmazione e co-progettazione nella l.r. toscana n. 65/2020.

Oggetto

Quale rapporto esiste, alla luce della normativa vigente, fra co-programmazione e co-progettazione?

Contenuto

Co-programmazione e co-progettazione sono in stretto legame logico, giuridico e cronologico fra loro. L'art. 55, co. 3 Cts evidenzia questo legame affermando che la co-progettazione si svolge «alla luce degli strumenti di programmazione» definiti in sede di co-programmazione».

È una condizione di efficacia di un procedimento di co-progettazione che i suoi termini di riferimento essenziali (bisogni, interventi, modalità, risorse) siano definiti da un precedente procedimento amministrativo di programmazione, che abbia avuto esito in un atto di piano o di programma.

Appare dunque fondamentale che il procedimento di co-progettazione trovi fondamento in una fase programmatoria cronologicamente antecedente che ne determini il perimetro contenutistico e finalistico. La co-progettazione, infatti, è finalizzata a definire, in forma condivisa, “progetti definiti”; la co-programmazione, invece, a partire dalla lettura di “aree” di bisogno, esprime la necessità di uno sguardo ampio, a cui faranno seguito più co-progettazioni per definire i singoli progetti di intervento/servizio.

Un punto importante sul piano della concreta attuabilità del procedimento di co-progettazione è costituito dal quesito circa la possibilità di poter essere posto in atto anche in assenza di un previo procedimento di programmazione condivisa (co-programmazione). In senso potenzialmente negativo sembrerebbe potersi intendere l'art. 55 co. 3 Cts, che fa riferimento ai risultati ottenuti in sede di co-programmazione come condizione di legittimità. Tuttavia, la maggioranza degli interpreti sembra optare per la

non necessità che la programmazione sia realizzata in forma condivisa (co-programmazione), sottolineando però la necessità di un previo procedimento programmatorio, anche non condiviso, ma in ogni caso trasposto in un atto di programmazione che possa costituire il riferimento per l'individuazione dei bisogni, la scelta degli interventi da attuare e loro modalità, l'individuazione delle risorse (cfr. art. 55, co. 2, Cts).

La l.r. toscana n. 65/2020 interviene sulla questione affermando che si pone in atto «il procedimento della co-progettazione, ai sensi dell'articolo 55 del d.lgs. 117/2017, anche ad esito delle attività di co-programmazione». Il nodo interpretativo viene sciolto proprio dalla particella “anche” che permette di contemplare l'utilizzo della co-progettazione in assenza di co-programmazione. Tuttavia, è bene ricordare che, all'interno del processo logico sequenziale programmazione-progettazione, la possibile assenza di un percorso condiviso di co-programmazione impone che la co-progettazione abbia come riferimento, comunque, un atto di piano o di programma precedentemente approvato, anche se non realizzato in forma condivisa con gli ets.

L'atto programmatorio può costituire anche la base giuridica perché questo possa legittimamente realizzarsi. Infatti, è opportuno che l'atto di piano o di programma espliciti la chiara volontà dell'amministrazione di proseguire con un percorso di progettazione condivisa (co-progettazione) dentro il perimetro del Cts e della legge regionale 65/2020, oppure con altri strumenti messi a disposizione dalla legislazione vigente.

Raccomandazioni, buone prassi

- Appare opportuno che gli avvisi di co-progettazione siano preceduti da procedimenti di co-programmazione, i quali definiscano le modalità tramite le quali si intende rispondere ai bisogni rilevati, in base alle risorse definite.

Riferimenti normativi

Art. 55, co. 3 Cts;

artt. 11, 13 e 14 l.r. toscana n. 65/2020;

d.m. n. 72/2021.

Riferimenti giurisprudenziali

--

3.4. La distinzione fra co-progettazione e affidamento di servizi nella l.r. toscana n. 65/2020

Oggetto

In che cosa differiscono, sul piano giuridico, co-progettazione e affidamento di servizi?

Contenuto

La l.r. toscana n. 65 del 2020 ha previsto all'art. 12 che «qualora i soggetti di cui all'articolo 3, comma 1, [la Regione e i suoi enti dipendenti nonché gli enti locali] intendano procedere all'affidamento di servizi mediante esternalizzazione e con riconoscimento di un corrispettivo, si applica la disciplina in materia di contratti pubblici di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (codice dei contratti pubblici)». Il rinvio oggi è da ritenersi effettuato al d.lgs. n. 36/2023. La finalità della disposizione è distinguere le ipotesi in cui, rispetto alla normativa del Cts sul rapporto fra pubbliche amministrazioni e ets, si applica il codice dei contratti pubblici (Ccp).

Laddove si debbano utilizzare i tipici moduli contrattuali di affidamento di appalti e concessioni del Ccp rientranti nella ampia categoria dei servizi sociali, il Ccp stesso prevede alcuni regimi speciali di appalto.

L'ANAC ha ritenuto di approvare specifiche Linee guida (n. 17) in data 27 luglio 2022 per l'applicazione di tale normativa.

La disposizione mira a distinguere, a livello giuridico, gli ambiti in cui si deve operare secondo le regole concorrenziali del Ccp e quello in cui ci si può avvalere della collaborazione con gli ets. Le amministrazioni sono così chiamate a scegliere le vie da seguire per il miglior perseguimento degli interessi pubblici da soddisfare. Una recente pronuncia giurisprudenziale (Cons. Stato, sez. III, n. 2439/2022) richiama con chiarezza che la scelta di uno degli istituti di «amministrazione condivisa» si giustifica quando «con

tale ricorso verranno ad essere messe a disposizione (dagli ETS) sia dati informativi che la PA non potrebbe conseguire senza costi e comunque con tempi lunghi sia importanti capacità organizzative e di intervento (anche con apporto di risorse) e, quindi, contare su uno svolgimento del servizio e delle attività che realizzino al meglio le aspettative dei cittadini/utenti. Conclusivamente si può dire che l'amministrazione è legittimata a ricorrere alla co-progettazione laddove con tale ricorso si arricchiscano le capacità di soddisfazione dei bisogni in ragione del coinvolgimento dei soggetti del Terzo settore in rapporto alla loro particolare attitudine a soddisfare tali bisogni nell'ambito delle loro statutarie attività di interesse generale. Naturalmente contando sulla effettiva capacità del Terzo settore di dimostrarsi all'altezza di tali aspettative nell'interesse dei cittadini destinatari finali degli interventi e dei servizi Il ricorso agli strumenti della cooperazione in luogo di quegli del mercato se implica, da una parte, la capacità dell'amministrazione di sfruttare tutte le possibilità offerte dal mondo del Terzo settore, dall'altra, implica altresì il correlato impegno delle organizzazioni di tale settore della vita associativa di fornire garanzia di capacità e professionalità».

Raccomandazioni, buone prassi

- *L'ambito di applicazione della co-progettazione deve essere ricondotto ad uno degli ambiti elencati di attività di interesse generale di cui all'art. 5 Cts; non si tratta di un istituto limitato ad alcuni ambiti materiali (servizi sociali, socio-sanitari, etc.).*
- *La l.r. toscana n. 65/2020 - dando seguito alla sent. n. 131/2020 della Corte costituzionale - non limita la possibilità di ricorrere alla co-progettazione ai soli casi di «progetti innovativi e sperimentali», bensì amplia la possibilità di ricorrere alla co-progettazione anche in assenza dei predetti requisiti di innovatività e sperimentalità.*
- *La condivisione di risorse non è da confondere con cofinanziamento (in senso stretto). Quest'ultimo, infatti, può essere classificato come una delle modalità di condivisione, riferendosi concettualmente al solo apporto di risorse economiche. La condivisione di risorse invece è concetto più ampio e prevede la valorizzazione economica, anche "virtuale", di risorse*

di ogni tipo, di carattere strutturale, strumentale, tecnologiche e umane. In tal senso, ad esempio, le Linee guida applicative degli artt. 55-57 del Cts (d.m. n. 72/2021) ove si prevede che l'eventuale apporto di attività prestate da volontari possa essere valorizzato attraverso l'applicazione, in base alle ore effettivamente svolte, di un valore virtuale pari alla retribuzione oraria lorda prevista per la corrispondente qualifica dai contratti collettivi.

Riferimenti normativi

Art. 55 Cts;

artt. 11, 13 e 14 l.r. toscana n. 65/2020;

d.m. n. 72/2021.

Riferimenti giurisprudenziali

Corte costituzionale, sent. n. 131/2020;

Consiglio di Stato, sez. III, n. 2439/2022.

3.5. La distinzione tra co-progettazione e le convenzioni ex art. 56

Oggetto

Qual è la distinzione tra art. 55 Cts e art. 56 Cts?

Contenuto

Le convenzioni, disciplinate dagli artt. 56 e 57, costituiscono una delle forme tipiche nelle quali alcuni ETS - organizzazioni di volontariato ed associazioni di promozione sociale - possono concludere accordi di collaborazione con le PP.AA.

L'art. 56 del CTS contiene una formulazione più ampia rispetto all'art. 57: la prima disposizione si configura quasi come un genus di cui la seconda costituisce una species in un settore particolare (trasporto sanitario di emergenza ed urgenza) e nel quale molto rilevante è stato il contenzioso giudiziale.

Le convenzioni regolate all'art. 56 e 57 sono istituto diverso dalla co-progettazione regolata all'art. 55 del CTS. Convenzioni e co-progettazione, sono entrambi riconducibili ad un rapporto collaborativo tra P.A. e Terzo settore, ispirato dal principio di sussidiarietà, ma rispondono a diversi metodi e si sviluppano secondo diverse procedure: nelle convenzioni l'oggetto è predeterminato dalla P.A. mentre l'obiettivo tipico dei procedimenti di co-progettazione è giungere ad un progetto costruito in maniera condivisa tra P.A. ed ETS.

Quanto alle caratteristiche delle convenzioni in commento, le disposizioni introducono, di fatto, per via legislativa, una serie di condizioni che sono state definite per via giurisprudenziale nel corso del tempo (soprattutto, da parte della Corte di Giustizia dell'Unione europea: CGUE 11 dicembre 2017, C-113/13, c.d. Spezzino e 28 gennaio 2016, C50/2014 c.d. Casta). L'attenzione del Giudice europeo è posta sul tema della gratuità e del principio del rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate; ciò pare da leggere e

interpretare come “presidio” avverso l'ipotesi di riqualificare le convenzioni come contratti di appalto. L'ammissibilità del sistema convenzionale si fonda, inoltre, sulla circostanza che esso concorre al raggiungimento di una finalità sociale e al perseguimento degli obiettivi di solidarietà ed efficienza di bilancio. Al contempo, rileva la circostanza che le organizzazioni coinvolte - nel rispetto della legislazione nazionale in materia - non traggono alcun profitto dalle loro prestazioni, fatto salvo il rimborso di costi variabili, fissi e durevoli nel tempo, necessari per fornire le medesime, e non procurano alcun profitto ai loro membri, né direttamente né indirettamente.

Ciò non toglie, come ha chiarito la medesima giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea (sentenze CGUE cause C-113/13 e C-50/14 cit.), che gli enti “si avvalgano di lavoratori, poiché, in caso contrario, dette associazioni sarebbero pressoché private della possibilità effettiva di agire in vari ambiti in cui il principio di solidarietà può naturalmente essere attuato”, ma il ricorso al lavoro retribuito dovrà avvenire “nei limiti necessari al suo regolare funzionamento”.

Questi principi sono stati del resto acquisiti dal CTS che dispone tanto per ODV e APS l'obbligo di avvalersi prevalentemente dell'opera volontaria dei propri associati (artt. 32 e 35 CTS) nonché limiti all'impegno di personale. Le ODV potranno fare ricorso all'assunzione di lavoratori entro il limite di quanto necessario al loro regolare funzionamento ovvero a quanto occorra per qualificare o specializzare l'attività (art. 33, comma 1, CTS) e le APS solamente quando sia necessario allo svolgimento delle attività di interesse generale e al perseguimento delle finalità (art. 36 CTS).

Ai sensi dell'art. 56 CTS, le amministrazioni pubbliche 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 (quindi, non degli associati) di attività o servizi sociali di interesse generale, a condizione che tali convenzioni si rivelino - secondo la formulazione del legislatore - «più favorevoli rispetto al ricorso al mercato».

L'art. 56 del CTS prevede una limitazione soggettiva (ODV ed APS), in ragione della peculiarità che i soggetti così qualificati presentano nello scenario della riforma del Terzo settore. Infatti, si tratta di enti che si avvalgono prevalentemente dell'attività dei propri associati-volontari ed esprimono quindi una connotazione di tipo solidaristico più marcata rispetto agli altri enti del Terzo settore (cfr. TAR Lazio, sez. III-bis, 8 novembre 2018, n. 10809).

Quella in commento è dunque una procedura valutativa e comparativa riservata a soggetti appartenenti a specifiche tipologie di ETS associativi, ma ciò non toglie che l'individuazione dei soggetti con cui stipulare la convenzione è fatta nel rispetto dei principi di imparzialità, pubblicità, trasparenza, partecipazione e parità di trattamento, mediante procedure comparative "riservate" ai sensi dell'art. 12 della legge n. 241/1990.

Il legislatore indica, fra i criteri di valutazione delle procedure, il possesso da parte degli enti dei requisiti di moralità professionale e la dimostrazione di una «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». Sarà dunque in capo alla parte pubblica la potestà di individuare in concreto ed in via preventiva i suddetti criteri.

Sono individuati, altresì, alcuni standard di trasparenza quali la pubblicazione sui propri siti informatici degli atti di indizione dei procedimenti e dei relativi provvedimenti finali, nonché la loro pubblicazione, da parte delle amministrazioni procedenti, nelle rispettive sezioni web "Amministrazione trasparente", con l'applicazione delle disposizioni di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Il medesimo art. 56 del CTS prevede una limitazione oggettiva alle sole attività o servizi sociali di interesse generale: è un ambito più ristretto

rispetto a quanto previsto dall'art. 5 CTS, da interpretare alla luce sia del diritto interno (legge n. 328 del 2000), sia nella prospettiva, ben più ampia e comprensiva, tracciata dal diritto dell'Unione europea (ed alla quale il legislatore evidentemente si è ispirato: così nella COM(2006), Attuazione del programma di Lisbona: i servizi sociali d'interesse generale nell'Unione). Una siffatta limitazione oggettiva è stata richiesta dal Consiglio di Stato in sede di espressione del parere sullo schema di decreto legislativo (cfr. parere n. 1405/2017).

Sempre sotto il profilo oggettivo, le convenzioni possono prevedere esclusivamente il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate. L'art. 56, comma 4 precisa che deve osservarsi il principio dell'effettività delle spese, con l'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. In questo modo, è assicurato anche il contributo all'efficienza del bilancio pubblico.

Con riferimento ai costi indiretti si segnala che il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, con nota del 4 giugno 2018, ha chiarito che possono essere ammessi "secondo il criterio della loro diretta riconducibilità all'attività oggetto della convenzione". Sarà quindi preferibile astenersi da parametri meramente forfettari individuando la quota ad esempio in base a criteri ancorati all'effettiva incidenza rispetto all'attività complessivamente svolta dall'associazione.

Oggetto necessario delle convenzioni sono, secondo le indicazioni del legislatore:

- 1) le disposizioni dirette a garantire l'esistenza delle condizioni necessarie a svolgere con continuità le attività oggetto della convenzione, nonché il rispetto dei diritti e della dignità degli utenti, e, ove previsti dalla normativa nazionale o regionale, degli standard organizzativi e strutturali di legge;
- 2) la durata del rapporto convenzionale;

- 3) 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;
- 4) le coperture assicurative di cui all'articolo 18 del CTS, che rientrano necessariamente fra le spese da ammettere a rimborso;
- 5) i rapporti finanziari riguardanti le spese da ammettere a rimborso;
- 6) le modalità di risoluzione del rapporto;
- 7) le forme di verifica delle prestazioni e di controllo della loro qualità;
- 8) la verifica dei reciproci adempimenti;
- 9) le modalità di rimborso delle spese.

L'art. 56 del CTS pone in capo alle pubbliche amministrazioni l'obbligo di verificare che il ricorso alle convenzioni risulti «più favorevole rispetto al ricorso al mercato». Si tratta di una locuzione inserita su richiesta del Consiglio di Stato in sede di espressione del parere sullo schema di decreto legislativo (si veda il già citato parere n. 1405/2017) al fine di enucleare il «giusto punto di equilibrio» fra «la tutela della concorrenza [quale] principio eurounitario cui deve uniformarsi sia l'attività legislativa sia quella amministrativa di ciascuno Stato nazionale» ed il favor espresso dal principio di sussidiarietà orizzontale».

Una lettura condivisibile della prescrizione induce a ritenere che non si tratti di una mera valutazione economica di riduzione dei costi gravanti sulle PP.AA. bensì che si richieda di verificare l'effettiva capacità delle convenzioni di conseguire quegli obiettivi di solidarietà, accessibilità e universalità che la giurisprudenza europea ha evidenziato come fondamento della disciplina. Pertanto, occorre "leggere" la prescrizione del «maggior favore rispetto al mercato» come formula sintetica che compendia una valutazione complessiva svolta dalla P.A. sugli effetti del ricorso ad una convenzione, in luogo dell'applicazione della disciplina di diritto comune per l'affidamento dei servizi sociali (in tal senso, TAR Puglia - Lecce, sez. II, n. 2049/2019,

che valorizza il profilo motivazionale e TAR Molise – Campobasso, sez. I, n. 189/2023).

Il rapporto di “convenienza” rispetto al mercato rappresenta, come detto, il presidio di distinzione dagli strumenti del codice dei contratti pubblici. Circostanza ribadita da ANAC nella delibera n. 11 del 14 gennaio 2025 – specificamente riferita alle convenzioni di cui agli artt. 56 e 57 CTS nel trasporto sociale – ove si ribadisce peraltro l’oramai consolidato “superamento del rapporto di conflittualità tra il codice del Terzo settore e il codice dei contratti pubblici” e quindi la piena autonomia degli strumenti di Amministrazione condivisa rispetto a quest’ultimo. Sarà quindi indispensabile che su questo elemento l’amministrazione dia esplicita e dettagliata motivazione a partire dall’atto di avvio del procedimento.

Con riferimento alla rendicontazione delle spese e dei costi sostenuti, si ritiene che possa essere considerata, quale prassi tuttora valida, la Circolare n. 2 del 2 febbraio 2009 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, riferimento citato dal Ministero del lavoro e delle Politiche sociali nel DM 72/2021, recante le linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore.

Raccomandazioni, buone prassi

Con riferimento alla rendicontazione delle spese e dei costi sostenuti, si ritiene che possa essere considerata, quale prassi tuttora valida, la Circolare n. 2 del 2 febbraio 2009 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 3, riferimento citato dal Ministero del lavoro e delle Politiche sociali nel DM 72/2021, recante le linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore.

Riferimenti normativi

Art. 56 Cts

d.m. n. 72/2021

Riferimenti giurisprudenziali

Consiglio di Stato, parere n. 1405/2017

TAR Lazio, sez. III-bis, 8 novembre 2018, n. 10809

TAR Puglia - Lecce, sez. II, n. 2049/2019

TAR Molise - Campobasso, sez. I, n. 189/2023

3.6. L'iniziativa da parte degli enti del terzo settore

Oggetto

In che cosa consiste l'iniziativa da parte degli enti del terzo settore.

Contenuto

L'iniziativa esterna degli enti del Terzo settore (ETS) del procedimento di co-progettazione.

La l.r. toscana n. 65/2020 ha espressamente previsto all'art. 13, comma 1, lett. a) che i procedimenti di co-programmazione possano essere avviati dai soggetti pubblici "anche a seguito di iniziativa di uno o più enti del Terzo settore".

Si muove sulla stessa linea interpretativa il d.m. n. 72/2021 che al punto 3 relativo al procedimento di co-programmazione ribadisce che "fermo restando quanto previsto dalla regolamentazione regionale e locale, in primo luogo occorre ribadire che, trovando applicazione i principi del procedimento di cui alla legge n. 241/1990, l'iniziativa può essere anche di parte e, dunque, di uno o più ETS".

Con le linee guida ministeriali si forniscono poi alcune specifiche indicazioni da tener presente nel caso di procedimenti avviati per iniziativa di uno o più ETS. L'impulso esterno al procedimento richiede che non si tratti di una semplice sollecitazione ma si basi su una "proposta progettuale nella quale siano chiaramente indicati l'idea progettuale proposta, le attività rimesse alla cura del partenariato (per esempio) del privato sociale, ivi comprese le risorse messe a disposizione e le eventuali richieste, anche con riferimento alle risorse pubbliche, indirizzate all'ente". Si apre quindi una prima fase istruttoria ai fini della valutazione di ammissibilità (o meno) della proposta. L'esito positivo sulla ammissibilità innescherà le fasi procedurali ad evidenza pubblica che si avrà modo di riprendere nel prosieguo.

Anche se nella sopra richiamata normativa regionale di cui all'articolo 13 della l.r. n. 65/2020 ci si limita a prevedere che l'impulso al procedimento, oltre che per decisione dell'Amministrazione procedente, possa anche essere

d'iniziativa esterna alla PA (da parte di uno o più ETS), appare scontato che secondo i principi che regolano l'agire amministrativo il relativo procedimento dovrà svilupparsi in modo da garantire trasparenza, pubblicità e parità di trattamento assumendo a riferimento i principi sulla disciplina procedimentale contenuta nello stesso articolo 13 della l.r. n. 65/2020.

Sulla scorta di tali riferimenti normativi e applicativi degli articoli del Cts sui rapporti degli ETS con la pubblica amministrazione (PA) si può pervenire ad enucleare le indicazioni operative di come possa svilupparsi il procedimento di co-progettazione d'iniziativa di uno a più ETS segnalando le specifiche questioni ed aspetti che vengono in rilievo e che devono essere considerati quando l'iniziativa proviene dai soggetti del Terzo settore.

La presentazione della proposta e la verifica di ammissibilità. Contenuti minimi della proposta progettuale.

Sopra si è già richiamata la imprescindibile condizione per l'avvio su impulso di soggetti del Terzo settore, condizione costituita dal fatto che venga presentata una proposta progettuale che delinei come potrebbe strutturarsi il rapporto di partenariato conclusivo del procedimento di co-progettazione avviato per impulso ETS.

Gli ets che intendono presentare una iniziativa devono formalizzare all'amministrazione una proposta progettuale, nella quale siano chiaramente indicati:

- a) l'idea progettuale proposta;*
- b) le attività rimesse alla cura del partenariato fra enti del Terzo settore, PA e, eventualmente altri soggetti diversi in qualità di sostenitori, finanziatori o partner di progetto ai sensi dell'art. 13, co. 1., lett. b), p. 4. della L.R. n. 65/2020;*
- c) le risorse messe a disposizione dall'ente del Terzo settore e, eventualmente, quelle che sarebbe necessario acquisire o recuperare;*
- d) le eventuali richieste, anche con riferimento alle risorse, indirizzate all'amministrazione procedente.*

La verifica di ammissibilità della proposta progettuale.

Ricevuta formalmente la proposta progettuale finalizzata ad instaurare un rapporto di partenariato PA/ETS dovrà effettuarsi, da parte dell'amministrazione ricevente/procedente, la valutazione di ammissibilità della proposta ai fini di dar corso, in caso di esito positivo della verifica, alle successive fasi. Trattandosi di una co-progettazione su impulso esterno, l'amministrazione deve preliminarmente valutare che la proposta progettuale sia rispondente agli interessi generali perseguiti dall'amministrazione stessa in ragione delle sue competenze istituzionali e che la stessa si ponga in coerenza con le attività previste dai suoi strumenti programmatori ed operativi. Si pensi, per fare un esempio, ad una proposta progettuale nel settore culturale presentata al comune da parte di una organizzazione giovanile di volontariato (programma di attività teatrali che prevedano il coinvolgimento della popolazione scolastica e il recupero e valorizzazione di un teatro comunale), per la quale è sicuramente riscontrabile la connessione con le funzioni istituzionali del comune mentre sarà oggetto di valutazione circa il riconoscimento di utilità pubblica in ragione delle politiche dell'ente e del suo programma di attività. È da ritenere, così come è previsto nel caso delle procedure di affidamento di contratti di partenariato pubblico privato (PPP) del codice dei contratti pubblici, che l'amministrazione procedente inviti il proponente ad apportare le modifiche necessarie per rendere accoglibile la proposta.

Ulteriore adempimento istruttorio necessario è costituito dalla verifica del possesso dei requisiti morali e professionali, oltreché della iscrizione al RUNTS del presentatore della proposta progettuale. Mentre per quanto attiene ai requisiti di moralità non può che farsi riferimento a quelli richiesti per contrattare con la pubblica amministrazione previsti dagli articoli 94 e s. del codice dei contratti pubblici approvato con d.lgs. n. 36/2023, per quel che riguarda quelli professionali è previsto che ci si attenga, come stabilito dall'articolo 13, co. 1., lett. b), p. 5 della l.r. toscana n. 65/2020, ai principi di ragionevolezza e proporzionalità applicabili in ambito di amministrazione condivisa, che implica un notevole grado di flessibilità in ragione dell'esigenza di adattarsi alle varie situazioni che si presentano quando si stabiliscono e si disciplinano rapporti collaborativi fra soggetti pubblici e ETS. Ai fini

del possesso dei requisiti si potrà naturalmente utilizzare lo strumento dell'autodichiarazione anche per quanto attiene la regolarità della posizione fiscale e, in presenza di dipendenti, anche contributiva.

La questione del rapporto fra co-programmazione e co-progettazione.

L'articolo 55 del Cts prevede che co-programmazione e co-progettazione stiano in sequenza logica affermando che la co-progettazione si svolge "alla luce degli strumenti di programmazione" definiti in sede di co-programmazione. Sia per effetto delle prevalenti interpretazioni che hanno optato per la non necessità di una previa programmazione realizzata in forma condivisa, qual è la co-programmazione, essendo sufficiente che vi siano atti di programmazione cui riferire la co-progettazione, sia in ragione della previsione della l.r. toscana n. 65/2020 che afferma che il procedimento di co-progettazione può essere attivato "anche" ad esito delle attività di co-programmazione, tale sequenzialità fra co-programmazione e co-progettazione va intesa non in modo formalistico ma secondo criteri sostanziali. Laddove l'impulso al procedimento provenga dal mondo ETS, è da ritenere che lo scopo della previa fase condivisa definita al tavolo della co-programmazione sia sostituito ed assorbito dalla sequenza della presentazione della proposta progettuale e dalla valutazione di ammissibilità dell'amministrazione ricevente nei termini più sopra riportati. In buona sostanza, l'ammissibilità della proposta-progetto determina, dal punto di vista fattuale, l'inserimento dell'intervento nella strumentazione programmatico-operativa dell'Amministrazione procedente, peraltro in modo non dissimile analogicamente con quanto previsto per le proposte di iniziativa privata di PPP accettate dall'Amministrazione pubblica di cui all'articolo 193 del codice dei contratti pubblici.

Avvio della prima fase ad evidenza pubblica successiva all'accoglimento della proposta nel rispetto dei principi di pubblicità/trasparenza e parità di trattamento.

La decisione sulla positiva valutazione di ammissibilità e quindi di accoglimento della proposta, assunta sulla scorta della relativa istruttoria a cura del RUP che al riguardo sarà nominato, rientrando nell'ambito delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo, è rimessa alla competenza dell'organo cui in relazione all'assetto delle competenze dell'Ente pubblico interessato fanno capo tali provvedimenti. Per esemplificare, nel caso dei comuni, tale organo è la giunta comunale in virtù della sua competenza generale residuale per gli atti deliberativi. Con il provvedimento di accoglimento/ammissibilità della proposta saranno altresì indicati gli indirizzi fondamentali da rispettare nella varie fasi procedurali qualificabili fra le attività gestionali di competenza dirigenziali fino alla conclusione del procedimento.

Anche il mancato accoglimento della proposta presentata costituisce atto deliberativo di indirizzo politico-amministrativo, il quale dovrà essere adeguatamente motivato riguardo alle ragioni che hanno fatto ritenere non accoglibile la proposta presentata in forza di una disposizione che attribuisce agli ETS questa facoltà/potestà.

Nel rispetto dei principi di pubblicità/trasparenza e parità di trattamento di cui alla legge n. 241/90, dell'avvenuta positiva valutazione di accoglimento deve essere data notizia a mezzo di apposito avviso, adeguatamente pubblicizzato, nel quale prevedere un congruo termine in rapporto alle caratteristiche e complessità della proposta progettuale, comunque non inferiore a 20 giorni (art. 13, co.1., lett. c), l.r. toscana n. 65/2020), per la presentazione, da parte di altri ETS, di loro proposte progettuali relative ai medesimi servizi ed interventi.

Va sempre considerato che nei procedimenti finalizzati a pervenire alla instaurazione di rapporti di partenariato collaborativo di amministrazione condivisa è possibile innestare nell'ambito di tali procedimenti, indicando tale eventualità nell'avviso, la possibilità per l'amministrazione procedente di prevedere forme di consultazione che mettano in relazione il promotore della proposta ammessa con coloro che a seguito dell'avviso abbiano

manifestato, nei termini e modi indicati nell'avviso, l'interesse a presentare proprie proposte ai fini della migliore e condivisa formazione della proposta progettuale in base alla quale procedere alla co-progettazione operativa finale.

La presentazione di ulteriori proposte a seguito dell'avviso comporta anche per quelle pervenute la valutazione di ammissibilità nei termini più sopra indicati tenuto anche conto di quanto detto riguardo alla richiesta correlazione con quella del promotore ai fini della loro comparabilità. Nel rispetto del principio della parità di trattamento, nell'avviso è buona regola indicare i criteri e le modalità di valutazione delle proposte presentate, anche di carattere comparativo, ai fini della individuazione della proposta progettuale selezionata, cui far seguire la fase conclusiva del procedimento. Per tali valutazioni potrà essere previsto che il RUP si avvalga di apposita commissione di soggetti idonei sotto il profilo di capacità/esperienza. Riguardo alla esigenza di concludere questa fase con la selezione della proposta progettuale, su cui innestare l'ultima fase conclusiva del procedimento, appare utile ricordare che il criterio collaborativo che impronta l'amministrazione condivisa consente, come detto sopra, interventi interlocutori dell'amministrazione procedente con la finalità di facilitare la formazione di una proposta progettuale che sia fatta propria non solo dal promotore ma anche aggregando altri ETS partecipanti a questa fase del procedimento.

Fase conclusiva della co-progettazione del progetto operativo e della stipula della convenzione di disciplina del rapporto di partenariato.

Dopo che, con apposito atto (di natura gestionale), si è proceduto alla individuazione della proposta o delle proposte selezionate secondo i criteri e le modalità indicati nell'avviso pubblico di cui al punto precedente, da parte dell'amministrazione procedente, congiuntamente agli enti del Terzo settore cui la proposta o le proposte si riferiscono, procedono, al tavolo della co-progettazione, alla formulazione condivisa del progetto operativo, così come previsto all'articolo 13, lett. f), della L.R. n. 65/2020.

La definizione del progetto operativo, che implica la connessa definizione del quadro economico risultante dalle risorse, anche umane, messe a disposizione dell'ente procedente e da quelle offerte da parte ETS selezionati partecipanti al tavolo della co-progettazione, consente di poter definire in ogni sua parte la convenzione recante la disciplina del rapporto di partenariato.

Riguardo alla convenzione si ritiene utile ipotizzare il seguente iter formativo. Con l'atto deliberativo di accoglimento della proposta per effetto della sua verifica di ammissibilità di cui ai punti precedenti potranno essere altresì indicati i contenuti essenziali che dovranno regolare, in caso di esito positivo del procedimento, il rapporto di partenariato. Sulla scorta di tale deliberazione potrà essere definito a cura del RUP uno schema di convenzione quale allegato dell'avviso pubblico di comunicazione dell'accoglimento della proposta d'iniziativa ETS e dei termini per la presentazione di proposte da parte di altri ETS. Come detto sopra la convenzione potrà infine perfezionarsi in riferimento all'esito dei lavori (da verbalizzare e approvare) del tavolo di co-progettazione.

La potestà regolamentare degli enti locali.

Va ricordato infine che in ossequio al rispetto dei ruoli istituzionali di comuni, province e città metropolitane, la legge stessa (art. 13, comma 3) prevede che gli enti locali possano dare attuazione ai principi di cui al citato articolo 13, concernente la disciplina sulla sul procedimento di co-progettazione, nell'ambito della propria autonomia regolamentare.

Relativamente alla parte del regolamento contenente la disciplina sull'iniziativa esterna degli ETS di avvio del procedimento di co-progettazione, gli enti locali potranno prevedere in via generale quali requisiti e condizioni siano da rispettare affinché una proposta progettuale possa essere considerata ammissibile. Per fare una esemplificazione, si potranno indicare, fra le attività di interesse generale esercitabili dagli ETS di cui all'articolo 5 del d.lgs. n. 117/2017, quelle ritenute più rispondenti agli interessi pubblici ritenuti prioritari dalle singole amministrazioni locali; gli apporti di risorse da mettere a disposizione; le preferenze circa le eventuali ipotesi di aggregazioni, compresa la presenza di soggetti diversi dagli ETS

in qualità di finanziatori o partner di progetto; i possibili apporti pubblici in relazione ai diversi settori d'interesse dell'amministrazione; ed altri rispondenti alle specificità territoriali, oltre naturalmente il possesso dei requisiti di affidabilità morale e professionale.

Al fine di facilitare la formulazione delle proposte d'iniziativa degli ETS, si potrà prevedere che possa essere presentata all'amministrazione una preliminare manifestazione d'interesse corredata dalla richiesta di informazioni e dati utili per la predisposizione formale della proposta progettuale. Nella logica di una interlocuzione preventiva l'amministrazione potrà comunicare la sussistenza dell'interesse (pubblico) dell'amministrazione stessa ad una siffatta proposta con invio delle richieste informazioni.

Circa la regolamentazione dei profili organizzativi, potranno essere indicate le strutture interne deputate alla cura e istruttoria delle iniziative propositive d'impulso di uno o più enti del Terzo settore, ovvero le modalità con le quali, in ragione dei contenuti delle proposte, sono correlativamente individuati i settori cui le stesse proposte vengono ad incardinarsi per le istruttorie e lo svolgimento dei relativi procedimenti.

La predeterminazione di una disciplina regolamentare riguardante l'esercizio di tale prerogativa riconosciuta agli ETS deve comunque sempre fare salvo un ambito di libertà nel configurare anche ipotesi non contemplate nel regolamento stesso e frutto dell'esperienza e della conoscenza propria del mondo degli ETS che possono arricchire il quadro conoscitivo dei bisogni da soddisfare e dei possibili interventi a tal fine ipotizzabili da parte delle amministrazioni procedenti, a cui resta pur sempre la potestà di valutare l'ammissibilità e l'utilità pubblica delle proposte progettuali.

Raccomandazioni, buone prassi

Indicazione delle fasi procedurali nel caso di iniziativa di uno o più enti del Terzo settore:

- *(possibile) preliminare manifestazione d'interesse da parte ETS alla presentazione di proposta progettuale con richiesta di dati ed informazioni all'amministrazione procedente;*
- *comunicazione della sussistenza dell'interesse dell'amministrazione alla presentazione della preannunciata proposta progettuale e invio delle informazioni richieste;*
- *formale presentazione della proposta progettuale da parte di ETS;*
- *verifica di ammissibilità in riferimento agli scopi, programmi ed attività dell'amministrazione procedente nonché riguardo alla sussistenza dei requisiti soggettivi morali e professionali;*
- *fase di pubblicazione della proposta dichiarata ammissibile con avviso indicante i termini per la presentazione di ulteriori analoghe proposte progettuali nonché i criteri e modalità di valutazione delle proposte anche di carattere comparativo;*
- *valutazione delle proposte e relativa scelta selettivo-comparativa, ricorrendo anche all'ausilio di apposita commissione di esperti;*
- *apertura del tavolo della co-progettazione con la presenza dell'amministrazione procedente e degli ETS della proposta o proposte selezionate e formulazione condivisa del progetto operativo comprensivo del quadro economico;*
- *definizione e stipula della convenzione per la disciplina del rapporto di partenariato.*

Riferimenti normativi

Articolo 55 Cts

Articoli 11 e 13 l.r. toscana n. 65/2020

d.m. n. 72/2021

Riferimenti giurisprudenziali

3.7. I contenuti dell'avviso di co-progettazione

Oggetto

Quali sono i contenuti dell'avviso di co-progettazione?

Contenuto

Come indicato dall'articolo 13 della l.r. toscana n. 65/2020, l'avviso costituisce l'atto iniziale con cui prende avvio il procedimento di co-progettazione. Di seguito alcuni riferimenti utili per il corretto sviluppo del procedimento di co-progettazione.

I procedimenti attraverso cui individuare gli ets con i quali stabilire i rapporti di partenariato devono svilupparsi entro la cornice del rispetto dei principi della l.n. 241/1990: trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento. Spetta alle amministrazioni - che detengono la titolarità delle scelte - «predeterminare gli obiettivi generali e specifici degli interventi, definire le aree di intervento, stabilire la durata del progetto e individuarne le caratteristiche essenziali» (art. 11, co. 5, l.r. toscana n. 65/2020). Nella logica dell'istituto, è altresì previsto, all'art. 13 della legge regionale citata, che «l'avvio dei procedimenti (avvenga) anche a seguito di iniziativa di uno o più enti del Terzo settore» (le cui implicazioni sono oggetto di specifico approfondimento nel paragrafo precedente, cui si fa rinvio), tuttavia sempre rimanendo all'amministrazione procedente la decisione di ammissibilità/rispondenza all'interesse pubblico, che dovrà tener conto del particolare valore riconosciuto dalla Costituzione al principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118, quarto comma, Cost.).

Naturalmente restano riferimenti essenziali i tratti fondamentali desumibili dalla sintetica formula dell'art. 55, co. 3, Cts di definizione della co-progettazione, secondo cui si stabilisce:

a) che la finalizzazione dei rapporti di collaborazione PA/ets è costituita dagli «specifici progetti di servizio o di intervento», che possono limitarsi (primo

caso) alla fase della (loro) «definizione», oppure (secondo caso, di gran lunga più utilizzato) «eventualmente alla (loro) realizzazione» (previa stipula di apposita convenzione di partenariato);

b) che tali progetti sono destinati «a soddisfare bisogni definiti alla luce degli strumenti di programmazione di cui al comma 2» (la co-programmazione). Ne deriva che, in base a tale ultima indicazione, «l'attivazione della co-progettazione dovrebbe essere, pertanto, la conseguenza dell'attivazione della co-programmazione»; come indicato dalle richiamate Linee guida di cui al d.m. n 72/2021, «quale esito "naturale"».

a) la pubblicazione dell'avviso

Dato tale quadro di riferimento e prima di passare all'esame dei contenuti dell'avviso con cui prende avvio il procedimento di co-progettazione, occorre notare come debbano procedere le amministrazioni. L'avviso completo dei suoi contenuti deve essere approvato con specifico provvedimento amministrativo. Stante l'attuale riparto di competenze in base a cui gli atti di indirizzo e controllo politico-amministrativo competono agli organi di governo e quelli gestionali sono attribuiti ai dirigenti/responsabili dei servizi, l'avviso potrebbe rientrare fra le competenze gestionali laddove vi sia a monte un atto di indirizzo politico-amministrativo con il quale sia stata fatta la scelta del ricorso a tale istituto.

Se la co-progettazione è preceduta dalla fase della co-programmazione, l'atto che conclude la co-programmazione (art. 10, co. 1, lett. e) l.r. toscana n. 65/2020) approvandone gli esiti, dovrebbe sfociare nella modifica o integrazione degli atti di programmazione dell'ente interessato (ad esempio, nel caso di un comune, la Giunta approverebbe l'esito del procedimento risultante dalla apposita relazione del responsabile del procedimento, con eventuale proposta al Consiglio delle modifiche o integrazioni degli atti di programmazione facenti capo alla competenza dello stesso consiglio).

È però dato di esperienza che spesso le amministrazioni procedono alla co-progettazione in carenza della preliminare co-programmazione. È indubbio che in tali casi la scelta del ricorso alla co-progettazione potrebbe richiedere, conformemente all'ordinamento interno dell'ente, un atto di indirizzo dell'organo di governo, cui poi dovrebbe seguire l'atto dirigenziale (del responsabile del procedimento) di approvazione dell'avviso attuativo degli indirizzi, ovvero riunire nell'unico atto della Giunta sia la scelta del ricorso a tale istituto che l'approvazione dell'avviso completo per la sua successiva pubblicazione. Ove lo stesso contenga anche uno schema di convenzione (la cui approvazione potrebbe anche essere prevista dopo la selezione delle proposte ammesse al tavolo della co-progettazione operativa, sempreché dall'avviso risultino gli aspetti fondamentali del rapporto di partenariato), tutti gli atti successivi fino alla conclusione del procedimento rientrano nella sfera gestionale di competenza dirigenziale. In tale ipotesi - che, si ripete, dovrà essere nel tempo opportunamente preceduta dall'impegno degli enti a seguire il percorso sequenziale sopra richiamato - occorrerà sopperire a tale carenza dell'atto presupposto della co-programmazione, facendo risultare dalla motivazione dell'atto di avvio del procedimento che tale scelta è il risultato di un'attenta valutazione circa la validità del ricorso a tale forma di cooperazione con gli ets, in rapporto ai bisogni da soddisfare e all'utilità dell'aggregazione di risorse pubbliche e private, che costituiscono per l'appunto le valutazioni della fase della co-programmazione (v. art. 9, l.r. toscana n. 65/2020 e Cons. Stato, sez. V, n. 6232/2021).

b) I contenuti dell'avviso di co-progettazione

Costituisce il riferimento per la definizione dei contenuti degli avvisi da parte delle amministrazioni interessate la coordinata lettura dell'art. 13 della l.r. toscana n. 65/2020 e del punto 3, del d.m. n. 72/2021. La legge regionale citata si atteggia a normativa di principio prevedendo che gli enti locali singoli o associati concorrano alla finalità della legge stessa «nel rispetto della loro autonomia regolamentare» (art. 3, co. 1), cosicché è riconosciuto in capo alle autonomie locali margini di discrezionalità applicativa in rapporto - per dirla con le parole della Corte Costituzionale - alle variegate

specificità territoriali. Analoga considerazione, peraltro, si pone per le Linee guida ministeriali «finalizzate a supportare gli enti pubblici nella corretta applicazione degli articoli 55, 56 e 57 del CTS» (in combinata lettura con la legge regionale citata); Linee guida senz'altro da seguire quale riferimento di buona amministrazione, ma con la possibilità, pur nel rispetto dei principi della legge, di autonome determinazioni degli enti interessati laddove motivati dalla specificità delle situazioni da affrontare.

Ciò precisato, l'avviso di co-progettazione di cui all'art. 13, co. 1, lett. b) della l.r. toscana n. 65/2020, in coordinamento con le Linee guida ministeriali, deve contenere:

1. le finalità, l'oggetto della procedura e il relativo quadro progettuale ed economico;

l'indicazione della finalità e dell'oggetto della procedura si collega all'onere delle amministrazioni di «predeterminare gli obiettivi generali e specifici degli interventi e definire le aree di intervento» (art. 11, co. 5, l.r. toscana n. 65/2020). L'oggetto dell'avviso dovrà rientrare nell'ambito delle attività di interesse generale di cui all'art. 5 Cts. Il quadro progettuale ed economico ha lo scopo di delineare gli elementi essenziali delle proposte progettuali da presentare e (in linea di massima) l'entità del progetto e l'indicazione delle risorse che costituiscono l'apporto dell'amministrazione precedente e di quelle attese o prevedibili da parte degli ets partecipanti alla procedura, così come previsto all'art. 11, co. 3, della l.r. toscana n. 65/2020.

La questione delle risorse di ets e pubbliche amministrazioni costituisce aspetto di rilievo primario che richiede di essere considerata già a partire dall'avviso e che poi dovrà trovare la sua regolazione nella convenzione di disciplina del rapporto di partenariato.

2. la durata del partenariato;

la durata dovrà rapportarsi al periodo che meglio risponde agli obiettivi dell'amministrazione ed ai risultati attesi. Nelle citate Linee guida ministeriali si ipotizza «che la durata del partenariato potrebbe anche essere considerata quale criterio di valutazione delle proposte progettuali presentate dagli ETS, con la conseguenza di poter attribuire un punteggio incrementale a quelle proposte che prevedano una durata maggiore di quella iniziale e ciò in ragione della qualità del partenariato e dei relativi apporti».

3. Le modalità e il termine congruo ai fini della presentazione delle domande di partecipazione, nonché l'eventuale possibilità per l'amministrazione procedente di attivare e promuovere forme di consultazione tra i soggetti che hanno presentato le domande e la medesima amministrazione ai fini della formazione delle proposte progettuali;

occorre indicare le modalità di presentazione delle domande e il termine, che deve essere congruo rispetto alle caratteristiche e complessità delle proposte progettuali, e in ogni caso non inferiore a venti giorni, ai sensi dell'art. 13, co. 1, lett. c) della l.r. toscana n. 65/2020. Le amministrazioni avranno cura di predisporre il modello di domanda di partecipazione e relative dichiarazioni circa il possesso dei requisiti di partecipazione.

Rispetto ad una procedura che prevede la presentazione della proposta progettuale, la l.r. toscana n. 65/2020 (art. 13, c. 1, lett. b), n. 3) ha contemplato che possa essere prevista una sub fase di confronto fra gli ets interessati. Ove l'amministrazione abbia optato per questa modalità, questa attività è caratterizzata dal confronto orizzontale tra i soggetti del terzo settore partecipanti in modo che le varie esperienze, competenze e risorse possano contaminarsi fra loro e creare maggiore adeguatezza ed efficacia nella definizione delle proposte progettuali. Dal punto di vista pratico operativo nell'avviso si dovrà precisare che la fase iniziale si articola prima nella presentazione delle domande di partecipazione, cui seguirà quella della consultazione (fissando le relative modalità) e quindi nella presentazione

delle proposte progettuali (in linea con le previsioni del d.m. 72/2021, il quale prevede che «gli avvisi potranno prevedere - disciplinandola - l'ipotesi in cui le diverse e distinte proposte progettuali presentate dagli ets, singoli e associati, potrebbero essere fra loro integrate, in modo da configurare una proposta progettuale "unitaria"»).

4. L'eventuale partecipazione di soggetti diversi dagli enti del terzo settore in qualità di sostenitori, finanziatori o partner di progetto; in quest'ultimo caso limitatamente ad attività secondarie e comunque funzionali alle attività principali;

la previsione introdotta dalla l.r. toscana n. 65/2020 (art. 13, c. 1, lett. b), n. 4) consente di ampliare il novero dei soggetti partecipanti alla presentazione e realizzazione dei progetti. La disposizione distingue tre possibili ruoli: sostenitori, finanziatori o partner di progetto.

5. I requisiti di affidabilità morale e professionale di partecipazione correlati con le attività oggetto della procedura ad evidenza pubblica e nel rispetto dei principi di ragionevolezza e proporzionalità;

per quanto attiene ai requisiti di affidabilità morale, si può fare riferimento a quelli richiesti per contrattare con la PA: non ricadere in alcuno dei motivi di esclusione di cui agli artt. 94 e s. del nuovo codice dei contratti pubblici approvato con d.lgs. n. 36/2023 nonché in alcuno di quelli previsti dalla legislazione antimafia. Ogni amministrazione può definire casi specifici, correlati alle esigenze del territorio, sempre improntati ai principi di ragionevolezza e proporzionalità.

Ai fini della partecipazione si potrà utilizzare lo strumento dell'autodichiarazione, anche per quanto attiene la regolarità della posizione fiscale e, in presenza di dipendenti, anche contributiva. All'art. 94 del citato Ccp sono indicate le figure interessate dall'autodichiarazione e dalle successive verifiche da effettuarsi con le modalità di cui all'art. 99 del

succitato Ccp prima della stipula della convenzione.

I soggetti da controllare, nel caso di cooperative, imprese sociali e associazioni, sono:

- a) membri del consiglio di amministrazione, o assimilabile, cui sia stata conferita la legale rappresentanza, la direzione o la vigilanza;
- b) soggetti muniti di poteri di rappresentanza, di direzione o di controllo;
- c) l'eventuale direttore tecnico.
- d) l'amministratore di fatto nelle ipotesi di cui alle lettere precedenti.

Per le verifiche antimafia, i controlli vanno effettuati sui soggetti previsti dall'art. 85 del d.lgs. 159/2011:

- a) legale rappresentante;
- b) eventuale direttore tecnico;
- c) sindaco revisore/collegio sindacale.

Per quel che riguarda la richiesta dei requisiti professionali, intesi come concreta capacità di operare e realizzare l'attività oggetto della proposta progettuale, da valutarsi anche con riferimento alle esperienze maturate e alla capacità organizzativa, questi devono essere individuati, come indicato dalla norma in esame, in applicazione dei criteri di ragionevolezza e proporzionalità. Debbono cioè essere commisurati alla natura, caratteri e complessità delle attività e dei servizi oggetto di procedimento.

6. La specificazione se il soggetto o i soggetti selezionati sono chiamati anche alla gestione del servizio;

precedentemente si è fatto riferimento alle due diverse tipologie di coinvolgimento degli ets. Ci si può fermare alla sola definizione del progetto (la cui realizzazione potrà avvenire anche in altre forme) ovvero – come di solito avviene – anche alla gestione del servizio. L'avviso deve indicare per quale delle due ipotesi viene dato corso al procedimento.

7. Criteri e modalità di valutazione delle proposte progettuali, anche di carattere comparativo;

le modalità con cui si perviene alla individuazione «della proposta o delle proposte progettuali» rivestono non poca importanza e richiedono quindi di essere ben specificate nell'avviso a garanzia dei principi di trasparenza e parità di trattamento. La formula usata dal legislatore sembra proprio voler conservare all'amministrazione ampi margini di scelta (da far conoscere preventivamente nell'avviso) in quanto, se è del tutto evidente che la "valutazione" delle proposte progettuali (che potranno essere presentate da soggetti singoli o aggregati secondo le modalità ed i criteri stabiliti sempre nell'avviso) implica sicuramente la verifica e il giudizio circa la loro adeguatezza e idoneità alla realizzazione delle finalità indicate nell'avviso stesso, sembra altresì ipotizzabile che l'attivazione del partenariato, «in relazione alle proposte o alle proposte progettuali selezionate», possa non riguardare tutti i presentatori dei progetti.

La più utile ed efficace realizzazione del progetto può infatti rendere necessario predeterminare ragionevolmente il numero dei soggetti singoli o aggregati con cui pervenire alla definizione del progetto e, conseguentemente, alla sottoscrizione della convenzione. Nel caso in cui le proposte progettuali passate al vaglio di ammissibilità siano eccedenti rispetto alle previsioni dell'avviso può essere previsto un meccanismo di «valutazione per comparazione» che dovrà necessariamente portare nella successiva fase di "formulazione condivisa del progetto operativo" le migliori proposte progettuali per un numero coincidente con quella prevista dall'avviso.

Come in effetti si ricorda nelle citate Linee guida ministeriali: «Per quanto riguarda lo svolgimento delle sessioni di co-progettazione, ferme restando le eventuali previsioni e/o indicazioni regionali e locali [come ha fatto la regione Toscana con la l.r. n. 65/2020], la prassi dimostra sostanzialmente due modalità fra loro alternative: i) l'attivazione del c.d. tavolo di co-progettazione con i soli ETS utilmente collocati nella graduatoria finale (selezionati) o, comunque, la cui proposta progettuale sia stata valutata positivamente; ii) l'ammissione di tutti gli ETS, purché in possesso dei requisiti previsti dagli

avvisi, alla co-progettazione». Si precisa, poi: «A tale ultimo proposito, va avvertito che gli avvisi potranno prevedere - disciplinandola - l'ipotesi in cui le diverse e distinte proposte progettuali presentate dagli ETS, singoli o associati, potrebbero essere fra loro integrate, in modo da configurare una proposta progettuale "unitaria"».

8. Criteri e modalità di conclusione del tavolo;

gli avvisi devono recare l'indicazione delle modalità con le quali i lavori del tavolo di co-progettazione sono conclusi. In particolare, gli avvisi dovranno disciplinare sia l'ipotesi in cui il tavolo si concluda con l'accordo di tutti gli attori presenti (ets e PA), sia l'ipotesi in cui difetti l'accordo fra gli ets e la PA, sia, infine, l'ipotesi in cui gli ets non definiscano una posizione unitaria (in tal caso, sarà necessario che l'avviso definisca un sub procedimento per individuare l'ets o gli ets, fra quelli presenti al tavolo, con i quali concludere l'accordo). Ciò rientra nella previsione di cui all'art. 13, c. 1, lett. f) della l.r. 65/2020.

Raccomandazioni, buone prassi

- Costituisce una buona prassi l'indicazione all'interno dell'avviso delle modalità organizzative del procedimento di co-progettazione, con indicazione delle scansioni temporali, delle modalità di gestione del tavolo, della sua articolazione in sotto-tavoli o gruppi di lavoro, le modalità di verbalizzazione.

Riferimenti normativi

Art. 55 Cts;

artt. 11, 13 l.r. toscana n. 65/2020;

d.m. n. 72/2021.

Riferimenti giurisprudenziali

--

3.8. La partecipazione di soggetti diversi dagli enti del terzo settore

Oggetto

È possibile la partecipazione di soggetti diversi dagli enti del terzo settore?

Contenuto

La l.r. toscana n. 65/2020 (art. 13, co. 1, lett. b), n. 4) consente di ampliare il novero dei soggetti partecipanti alla presentazione e realizzazione dei progetti. La disposizione distingue tre possibili ruoli o funzioni: sostenitori, finanziatori o partner di progetto.

La Corte costituzionale, nella sent. n. 131/2020, ha ritenuto che gli istituti di cui all'art. 55 Cts siano riservati, in via esclusiva, ai soli ets. Tuttavia, la l.r. toscana n. 65/2020 ha ritenuto di interpretare tale esclusività nel senso che sia riservata agli ets la possibilità di presentare iniziative, di rispondere agli avvisi, di assumere obblighi, facoltà e diritti derivanti dalla co-progettazione. Ciò non esclude la possibilità che, accanto agli ets, ulteriori soggetti possano assumere ruoli e funzioni specifiche.

Sostenitori e finanziatori, quali fondazioni di origine bancarie, altre organizzazioni del Libro I c.c. non iscritte al Runtts, società di cui al Libro V c.c. non in possesso della qualifica di impresa sociale, enti ecclesiastici, possono essere coinvolti nel partenariato con gli ets nelle proposte progettuali, laddove naturalmente tale ipotesi sia stata prevista nell'avviso, con ruoli di mero supporto alle iniziative o come terzi finanziatori, senza assunzione di un ruolo specifico nel partenariato (ad esempio, una fondazione non ets che metta a disposizione, a titolo di erogazione liberale, una risorsa).

Quale ulteriore ampliamento dell'ambito soggettivo è l'ulteriore ipotesi partecipativa prevista dalla norma in qualità di «partner di progetto», per i quali non risultando necessaria l'iscrizione al Runtts (e fermo restando il possesso dei requisiti di affidabilità morale prevista per l'instaurazione di rapporti con la PA) è da ritenere possano essere costituiti anche da operatori economici, come pure da ulteriori soggetti not-for-profit, a condizione che la loro partecipazione sia limitata «ad attività secondarie e comunque funzionali alle attività principali». La loro partecipazione deve essere preordinata ad assicurare la funzionalità e la qualità del progetto in una posizione né di responsabilità primaria né diretta allo svolgimento delle attività principali o, comunque, prive di collegamento con un ets. L'art. 10, co. 4 della l.r. toscana n. 27/2021 prevede - sebbene limitatamente alle co-progettazione in ambito di manifestazioni di rievocazione - una disposizione specifica che consente agli ets di aggregare soggetti diversi dagli ets medesimi, a determinate condizioni (specificando la previsione della l.r. toscana n. 65/2020).

In tale direzione, si deve segnalare come il legislatore statale, di recente, si sia mosso nella direzione di una inclusione di taluni soggetti che potrebbero non essere enti del Terzo settore. L'art. 1, c. 213 della legge n. 207/2014 (legge di bilancio per il 2025), afferma che «al fine di incentivare e sostenere in tutto il territorio nazionale le attività educative e ricreative, anche non formali, che coinvolgono i bambini e gli adolescenti, di contrastare la povertà educativa e l'esclusione sociale, di favorire il protagonismo delle nuove generazioni anche con il coinvolgimento delle stesse nei processi decisionali che li riguardano, in coerenza con le linee guida per la partecipazione di bambine e bambini e ragazze e ragazzi, (...), nonché di sostenere le famiglie anche mediante l'offerta di opportunità educative rivolte al benessere dei figli dalla nascita fino al compimento della maggiore età e per incentivare il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore e degli enti religiosi che svolgono attività di oratorio o attività similari, attraverso le forme di co-programmazione e di co-progettazione previste dagli articoli 55 e 56 del codice del Terzo settore, di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, (...)». La disposizione, quindi, sembra lasciar intendere

che il legislatore statale ritiene ammissibile la partecipazione anche di enti religiosi che, pur non avendo istituito il c.d. ramo Terzo settore, svolgano attività negli ambiti sopra indicati.

Raccomandazioni, buone prassi

--

Riferimenti normativi

Art. 55 Cts;

artt. 11 e 13 l.r. toscana n. 65/2020;

art. 10, c.4, l.r. toscana n. 27/2021

d.m. n. 72/2021

art. 1, c. 213, l. 207/2014

Riferimenti giurisprudenziali

Corte costituzionale, sent. n. 131/2020.

3.9. La natura delle risorse di ets e pubbliche amministrazioni in condivisione e la loro valorizzazione

Oggetto

Quali sono le risorse che possono essere poste in condivisione fra ets e pubbliche amministrazioni?

Contenuto

L'art. 11, co. 3 della l.r. toscana n. 65/2020 afferma che nell'ambito della co-progettazione, gli enti del terzo settore e gli enti pubblici che concorrono alla realizzazione del progetto, apportano proprie risorse materiali, immateriali ed economiche.

Il d.m. n. 72/2021 precisa che gli avvisi di co-progettazione descrivono in modo chiaro: il quadro progettuale ed economico di riferimento; le informazioni, i dati e gli eventuali strumenti di programmazione e di pianificazione, ritenuti utili e pertinenti, in modo da consentire l'elaborazione di una proposta progettuale coerente con l'azione degli enti precedenti, nonché efficace ed effettiva.

Gli avvisi dovrebbero altresì indicare l'insieme delle risorse messe a disposizione dall'amministrazione procedente ed utilizzabili nell'eventuale esecuzione delle attività di progetto.

Il d.m. n. 72/2021 definisce, altresì, anche quali siano le risorse che la PA possono mettere a disposizione per la realizzazione dell'oggetto della co-progettazione:

- a) risorse economiche, proprie o di altro ente o soggetto;
- b) beni mobili e/o immobili;

c) risorse umane, proprie dell'ente procedente o di cui esso si avvale a vario titolo (ad esempio per attività di stage o tirocinio o altro ancora).

La l.r. toscana n. 65/2020 aggiunge, a tale ipotesi, anche il conferimento di «risorse immateriali», ampliando così lo spettro a tutti quei beni immateriali che pur non avendo una consistenza fisica sono comunque suscettibili di avere un valore economico (ad esempio, i segni distintivi dell'impresa, le invenzioni, il diritto d'autore, le opere dell'ingegno, etc.).

Le Linee guida ministeriali, a beneficio dell'amministrazione procedente, indicano anche i criteri e le modalità per la messa in condivisione delle risorse pubbliche secondo la loro natura e tipologia.

Le risorse economiche, se di provenienza pubblica, sono da ricondurre ai contributi, disciplinati dall'art. 12 della l.n. 241/1990 (art. 11, co. 4, l.r. toscana n. 65/2020).

Per i beni immobili, si ritiene che il bene indicato per le attività oggetto di co-progettazione non debba essere utilizzato al momento di pubblicazione dell'avviso per fini istituzionali e non rientrare fra i beni oggetto di alienazione o valorizzazione, ai sensi della relativa disciplina; il bene dovrebbe essere oggetto di apposita relazione amministrativa ed estimativa.

L'ente proprietario, a tale ultimo proposito, deve redigere una relazione descrittiva del bene, con la quale vengono rese le informazioni salienti sulla situazione amministrativa del bene medesimo, anche in ordine alle eventuali limitazioni di ordine urbanistico, edilizio o in ragione dell'eventuale disciplina di tutela (ad esempio, in quanto bene culturale vincolato).

Inoltre, nella stessa relazione dovrebbe essere stimato il c.d. valore d'uso del bene, da tenere distinto rispetto al suo valore dominicale, il quale viene utilizzato, invece, per la determinazione del prezzo di vendita, in caso di cessione, del canone di locazione o del canone di concessione nella relativa ipotesi.

Il valore d'uso, la cui determinazione è richiesta al fine di scongiurare ipotesi di danno erariale, è funzionale ad individuare l'utilità economica, indiretta per gli ets partner, i quali vengono sollevati da un esborso, laddove questi ultimi avessero dovuto reperire sul mercato un immobile analogo per tipologia e ubicazione. In ogni caso, occorrerà indicare anche gli oneri dovuti per il pagamento delle utenze attive, al di là di chi sia il soggetto che ne sostenga effettivamente il costo.

L'art. 11, co. 4 della l.r. toscana n. 65/2020 consente espressamente l'utilizzo di beni pubblici nell'ambito delle co-progettazioni.

Per le risorse umane, il d.m. n. 72/2021 consente l'utilizzo risorse umane «proprie dell'ente procedente o di cui esso si avvale a vario titolo (ad esempio per attività di stage o tirocinio o altro ancora)». Con riferimento all'apporto di volontari negli enti del terzo settore, esso potrà essere valorizzato attraverso l'applicazione, alle ore di attività di volontariato effettivamente svolte, della retribuzione oraria lorda prevista per la corrispondente qualifica dai contratti collettivi ma senza possibilità di rimborsare direttamente o in modo forfettario detto apporto.

Raccomandazioni, buone prassi

- I criteri e le modalità contenute nel d.m. n. 72/2021 possono, a ben ragione, essere utilizzati anche dagli ets che intendano offrire una propria compartecipazione alle risorse della co-progettazione.
- Restano distinte dalla fattispecie in esame, le ipotesi previste dall'art. 71 Cts a proposito della concessione di beni mobili e immobili da parte della PA.
- La qualificazione nelle convenzioni sottoscritte «a valle» del percorso di co-progettazione devono essere pienamente coerenti con la loro natura giuridica.
- Un problema interpretativo specifico si pone in tema di apporti in compartecipazione da parte di altri soggetti, anche non ets, che mettano a disposizione risorse per la realizzazione delle attività co-progettate (ad

esempio, un'impresa che metta a disposizione dei beni per la realizzazione del progetto, a titolo gratuito; oppure, una fondazione di origine bancaria). In merito all'ammissibilità di tale risorse l'unico riferimento normativo su cui appoggiarsi è l'art. 13, co. 4 della l.r. toscana n. 65/2020 che dà l'indicazione, non meramente limitata alla compartecipazione, che è ammissibile l'eventuale partecipazione (alla co-progettazione e quindi anche alla compartecipazione alle risorse della stessa ad essa necessarie) di «soggetti diversi dagli enti del Terzo settore in qualità di sostenitori, finanziatori o partner di progetto; in quest'ultimo caso limitatamente ad attività secondarie e comunque funzionali alle attività principali». Nella logica interpretativa di favorire l'ampliamento delle risorse, anche private, messe a disposizione per la realizzazione dell'intervento co-progettato pubblici, e sostenute dal citato comma della l.r. toscana n. 65/2020, si possono indicare alcuni ulteriori elementi orientativi:

- a) qualsiasi apporto di risorse da parte di non ets partner deve essere coerente e funzionale alle attività oggetto di progettazione;
- b) le risorse ammissibili da parte di altri soggetti non ets non è limitata ai soli apporti economici ma è estensibile alle risorse di qualsiasi tipo;
- c) qualsiasi apporto di risorse da parte di non ets deve essere formalmente dimostrabile possibilmente già in fase di proposta progettuale, ad esempio allegando al progetto stesso un documento dimostrativo della messa a disposizione della risorsa (se l'avviso lo prevede) oppure esibendolo su richiesta di integrazioni da parte dell'amministrazione stessa;
- d) le risorse non economiche messe a disposizione da un non ets devono essere valorizzabili con gli stessi criteri e modalità di quelle prodotte dagli ets;
- e) le risorse messe a disposizione in compartecipazione da un non ets non sono oggetto di rimborso né di altro compenso a qualsiasi titolo.

Riferimenti normativi

Art. 55 Cts;

artt. 11 e 13 l.r. toscana n. 65/2020;

d.m. n. 72/2021.

Riferimenti giurisprudenziali

Corte costituzionale, sent. n. 131/2020.

3.10 La valorizzazione dei beni immobili del Terzo settore

Oggetto

Quali procedure si seguono per la valorizzazione dei beni immobili di proprietà pubblica o del Terzo settore all'interno di procedimento di co-progettazione?

Contenuto

Inclusione di beni immobili da ristrutturare nell'ambito di un rapporto di partenariato relativo all'istituto della co-progettazione.

Si è posta la questione se possano essere compresi in un progetto operativo definito al tavolo della co-progettazione anche la realizzazione di interventi infrastrutturali da effettuare a cura dell'ETS con il quale è stato instaurato un rapporto di partenariato collaborativo secondo la disciplina della relativa convenzione.

Come indicato nella nota del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 7 luglio 2023, L'interrogativo si è presentato nella fase realizzativa della Missione 5 "Inclusione e Coesione" del PNRR, Componente 2 "Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore", Sottocomponente 1 "Servizi sociali, disabilità e marginalità sociale". In quest'ultimo ambito, tra le linee di attività finanziabili, è prevista anche (questo è il punto) la realizzazione di interventi infrastrutturali: "tali investimenti – si chiarisce con tale nota – sono diretti al miglioramento del sistema di protezione di famiglie e bambini fragili, ad assicurare la massima autonomia e indipendenza di persone anziane non autosufficienti, a favorire la deistituzionalizzazione di persone anziane, senza dimora o in condizione di precarietà abitativa, a contrastare il fenomeno del burn out tra gli operatori sociali. Gli interventi sono, inoltre, volti all'avvio di percorsi di vita autonoma ed indipendente destinati a persone con disabilità e all'incremento di infrastrutture per l'accoglienza di persone in condizioni

di povertà materiale e disagio abitativo". Appare evidente che i progetti di recupero di situazioni di grave disagio economico-sociale e di bisogno di aiuto a persone con disabilità e condizioni di non autosufficienza richiedano la previsione di infrastrutture immobiliari che è più che prevedibile abbiano bisogno di interventi di ristrutturazione onde renderli funzionali per gli scopi del progetto.

La citata nota ministeriale informa che da parte degli ATS interessati è stato pertanto chiesto se sia ammissibile affidare la realizzazione dell'intero progetto, incluse dunque le attività di ristrutturazione dell'immobile (il quale, oltre a poter essere concesso dall'amministrazione nell'ambito del progetto, può anche essere messo a disposizione da parte dell'ETS con cui è stato instaurato il rapporto di collaborazione) e la fornitura di servizi, utilizzando l'istituto della co-progettazione e, in caso positivo, se l'ETS partner della coprogettazione possa individuare e attraverso quali modalità il soggetto chiamato alla realizzazione dell'intervento strutturale.

Il ragionamento alla base della risposta positiva data dal Ministero si basa su una persuasiva argomentazione logico sistematica. Si può considerare ammissibile l'inclusione nel rapporto di partenariato PA/ETS anche interventi di ristrutturazione e riqualificazione di immobili tutte le volte che sussista una stretta connessione funzionale tra l'intervento strutturale e le attività di interesse generale da svolgersi nell'immobile oggetto dell'intervento, ragion per cui la ristrutturazione dell'immobile viene a costituire preconditione della realizzazione delle attività di interesse generale del progetto generale derivante da un procedimento di co-progettazione. Tuttavia la risposta ministeriale fa emergere un altro aspetto rilevante della questione; cioè il fatto che siccome nella maggior parte dei casi gli interventi non possono essere realizzati direttamente dagli ETS in ragione della loro struttura e finalità, tali interventi non potranno che essere affidati ad un soggetto terzo, un operatore economico che sia in possesso dei requisiti di qualificazione sulla base di una progettazione effettuata da progettisti idonei sotto il profilo della esperienza e professionalità. Quest'ultimo aspetto fa emergere la questione di quali procedure seguire, che subito sotto riprenderemo.

Le deduzioni interpretative ministeriali risultano di generale applicabilità in tutti i rapporti di partenariato collaborativo riconducibili all'istituto della coprogettazione e, per quanto attiene gli specifici interventi di cui alla succitata Missione 5 del PNRR, sono state dal Ministero sintetizzate nei termini che di seguito appare utile riportare:

a) L'affidamento dei lavori infrastrutturali l'erogazione dei servizi possono essere affidati ad un ETS identificato ai sensi degli artt. 55 del Codice del Terzo settore?

R: In considerazione dello stretto legame funzionale che intercorre tra la componente infrastrutturale e le attività di interesse generali da svolgersi nell'immobile oggetto dell'intervento, si ritiene possibile ricorrere all'istituto della co-progettazione anche per la realizzazione di interventi di riqualificazione o di ristrutturazione edilizia.

b) Nei casi di cui alla precedente lettera a), può l'ETS a sua volta individuare un soggetto terzo a cui attribuire la realizzazione dell'intervento infrastrutturale?

R: In tali ipotesi, in ragione della particolare natura e delle finalità istituzionali degli enti del Terzo settore, gli interventi edilizi dovranno di regola essere affidati dagli ETS a soggetti terzi dotati dei requisiti di qualificazione, esperienza e professionalità imposti dalla normativa vigente. A questo fine, pur non essendo sottoposti alla disciplina dei contratti pubblici, gli ETS saranno nondimeno tenuti ad individuare tali soggetti tramite procedure ispirate ai principi del suddetto codice, in ragione del carattere pubblico del finanziamento. Tali procedure dovranno essere documentate in forma adeguate, così da assicurare la conoscibilità delle scelte effettuate.

La concreta applicazione dei principi della contrattualistica pubblica agli interventi edilizi da effettuarsi a cura degli ETS previsti nell'ambito di una co-progettazione.

Dalle risposte di cui sopra emerge che le specifiche questioni pratiche riguarderanno come concretamente si dà applicazione, da parte di un soggetto privato quali sono gli ETS, ai principi del codice dei contratti pubblici con particolare riferimento a come si instaurano i rapporti contrattuali di appalto ETS/operatore economico affidatario dell'intervento di ristrutturazione edilizia e, a valle di tale rapporto, fra ETS e amministrazione procedente riguardo alla copertura della spesa con le contribuzioni pubbliche previste dal rapporto di partenariato.

Dopo l'approvazione con il d.lgs. n. 36/2023 del nuovo codice dei contratti pubblici, in ripetute pronunce del giudice amministrativo si è affermato che i principi generali della prima parte del nuovo codice svolgono la funzione di stabilire le regole fondamentali di riferimento che orientano sia l'interpretazione che l'applicazione delle norme del codice stesso. Tali principi improntano pertanto l'azione amministrativa verso l'efficienza, la trasparenza e pubblicità, l'imparzialità e parità di trattamento (che implicano il rispetto dei principi di concorrenza e non discriminazione), il risultato.

Come indicato nella citata nota ministeriale, possono essere considerate, quali parametri di riferimento, atti ad assicurare il rispetto dei richiamati principi, le modalità di scelta degli operatori economici previste dalle corrispondenti disposizioni della vigente disciplina in materia di contratti pubblici.

La esecuzione di interventi edilizi presuppone che questi vengano eseguiti sulla base di un progetto esecutivo da predisporre da tecnici in possesso della qualificazione professionale richiesta per la elaborazione del progetto stesso. Secondo il ccp la progettazione si articola in due livelli: il progetto di fattibilità tecnico economica - PFTE - (corrispondente al precedente livello del progetto definitivo) e il progetto esecutivo. L'affidamento dell'appalto viene effettuato di norma per la esecuzione del progetto esecutivo, tuttavia il ccp prevede, all'articolo 44, la possibilità, in riferimento alle esigenze tecniche, che la stazione appaltante ricorra all'appalto integrato il cui oggetto è costituito

dalla progettazione esecutiva ed esecuzione dei lavori. In quest'ultimo caso l'affidamento avviene sulla base del progetto di fattibilità tecnico-economica approvato.

L'utilità della previa approvazione dello studio di fattibilità tecnico-economica è altresì costituita dal fatto che qualora il progetto debba essere soggetto ad approvazioni, pareri, nulla osta o altri atti di assenso per i quali è utile ricorrere all'istituto semplificatorio della conferenza dei servizi di cui agli artt. 14 e s. della legge n. 241/1990, è possibile l'acquisizione di tali assensi sulla base del PFTE. La scelta di passare subito alla progettazione esecutiva ovvero farla precedere dal PFTE sarà effettuata in rapporto al percorso che assicuri il massimo di celerità. Sembra utile fare altresì applicazione della verifica e della validazione del progetto esecutivo stante il suo scopo di assicurare che sono state considerate e rispettate tutte le condizioni che consentono di rendere appaltabile i lavori da eseguire. Le varie fasi finora indicate saranno espletate sotto la responsabilità di uno o più soggetti cui affidare i compiti del RUP da nominare dall'ETS come previsto all'art. 15 del ccp nel caso di interventi di stazioni appaltanti che non sono pubbliche amministrazioni.

Per quanto attiene ai principi di pubblicità/trasparenza e parità di trattamento che attengono alla fase della scelta dell'operatore economico qualificato per l'esecuzione dell'appalto, si può fare riferimento alle varie modalità procedurali previste dal ccp (art. 48) per i contratti di importo inferiore alle soglie europee (affidamento diretto per lavori di importo inferiore a 150.000 euro; procedura negoziata senza bando, previa consultazione di almeno cinque operatori quando l'importo sia compreso fra 150.000 e un milione di euro; procedura negoziata senza bando, previa consultazione di almeno dieci operatori per importi da un milione di euro fino alla soglia comunitaria di euro 5.382.000. Anche se è ipotese che difficilmente si potrà verificare, per i lavori sopra soglia comunitaria le procedure ipotizzabili sono costituite dalla procedura aperta da quella ristretta. Il citato articolo 48 del ccp prevede altresì le ipotesi di affidamento diretto e di procedura negoziata senza bando per le forniture ed i servizi. Il richiamo alle procedure di cui sopra comporta che si debbano rispettare anche le disposizioni riguardo agli operatori

economici e le loro aggregazioni nonché circa i requisiti di cui debbono essere in possesso.

Gli ETS in quanto soggetti privati non sembrano invece assoggettati alla disciplina (obbligatoria per la PA) della digitalizzazione. Tuttavia, dovranno aver cura, per l'esigenza (pubblica) della conoscibilità delle scelte effettuate, di far risultare da adeguata documentazione che si sono effettuate le procedure cui sopra si è fatto riferimento in applicazione dei suindicati principi.

Parimenti la stessa considerazione può valere, per quanto riguarda l'obbligo da rispettare valevole per "tutte le stazioni" appaltanti tenute per legge al rispetto della disciplina sulle aggregazioni, centralizzazione e qualificazione delle committenze (artt. 62 e 63 ccp), per escludere l'assoggettamento degli ETS a tale disciplina, così come del resto indicato dal citato documento ministeriale che testualmente afferma che gli "ETS non sono configurabili come stazioni appaltanti tenute all'applicazione del codice", ancorché in ragione della natura pubblica del finanziamento a copertura dei lavori, debbano ispirarsi ai principi del codice, come illustrato da queste note.

La regolare esecuzione del contratto dà luogo ai pagamenti in relazione all'avanzamento dei lavori nonché alle ulteriori spese collegate alla realizzazione dell'intervento (spese tecnico-progettuali, rilievi, eventuali acquisti funzionali all'opera, etc). Tutte le spese dovranno essere fatte nel rispetto della normativa sulla tracciabilità (apertura c.c. bancario/postale dedicato alla movimentazione finanziaria dell'intervento; pagamenti effettuati mediante strumenti tracciabili quali bonifici bancari o postali ed altri previsti), che comporta riportare sulla documentazione il CIG identificativo dell'intervento. Il rispetto di tali prescrizioni costituisce la condizione richiesta per poter ottenere, dietro presentazione di apposita rendicontazione delle spese sostenute e documentate così come sopra indicato, il relativo rimborso. Tale tipico aspetto del rapporto di partenariato collaborativo deve trovare la sua disciplina nella convenzione che regola il rapporto stesso stipulata a conclusione del relativo procedimento di co-progettazione.

La concessione in comodato agli ETS di beni mobili ed immobili di proprietà pubblica.

Nella trattazione del punto precedente si è ipotizzato la duplice ipotesi che l'immobile da valorizzare e ristrutturare per la buona riuscita del servizio co-progettato possa essere sia un apporto dell'ETS convenzionato oppure che sia messo a disposizione dall'amministrazione procedente o di altra amministrazione coinvolta nel progetto. Riguardo alla possibilità di concedere l'utilizzo di beni pubblici, il codice del Terzo settore contiene una specifica disposizione (art. 71, comma 2) che consente allo Stato, regioni ed enti locali di concedere in comodato beni di loro proprietà mobili e immobili (con utilizzo anche in modo parziale), non utilizzabili per fini istituzionali (e non rientranti fra i beni oggetto di alienazione o di valorizzazione), agli ETS, ad eccezione delle imprese sociali, per lo svolgimento delle loro attività istituzionali. Tale articolo prevede una durata massima del comodato di 30 anni, e, in linea con la normativa civilistica del comodato, prevedendo a carico dell'ETS concessionario l'onere di effettuare sull'immobile, a propria cura e spese, gli interventi di manutenzione e gli altri interventi necessari a mantenere la funzionalità dell'immobile.

Rispetto alle ipotesi affrontate al precedente punto 1 in cui l'infrastruttura immobiliare da ristrutturare nell'ambito di un progetto di partenariato co-progettato sia messa a disposizione dalla parte pubblica, la citata disciplina sul comodato ha una portata più ampia in quanto l'oggetto di tale concessione è previsto "per lo svolgimento delle attività istituzionali", che invero possono riguardare una iniziativa derivante da un procedimento di co-progettazione, ma che può avere, secondo tale disposizione, l'esclusivo scopo di concedere il bene per usi (istituzionali) decisi dall'ETS comodatario; e ciò in quanto è implicito in tale normativa che lo svolgimento delle attività istituzionali non possono che essere quelle di cui all'articolo 5 del CTS qualificate per legge d'interesse generale.

Circa alcuni accorgimenti da seguire nel caso di concessioni di beni, si deve richiamare quanto indicato al paragrafo 3 delle linee applicative della normativa sui rapporti PA/ETS approvate con Decreto 72/2021 del Ministero del lavoro e delle Politiche sociali (redazione di una relazione descrittiva del

bene, con le indicazioni salienti sulla situazione amministrativa del bene stesso nonché della stima del c.d. valore d'uso del bene stesso; tale stima è richiesta, al fine di scongiurare ipotesi di danno erariale, per individuare l'utilità economica conseguita dall'ETS comodatario; la quale utilità, costituendo un vantaggio economico, deve collegarsi ad usi di cui possa essere motivata la pubblica utilità per la collettività). Nel rispetto della disciplina dell'art. 12 della legge 241/1970 sui provvedimenti attributivi di vantaggi economici è consigliabile che per la messa a disposizione di beni come sopra previsto sia adottato apposito atto, anche di natura regolamentare, con cui siano predeterminati e pubblicizzati i criteri e le modalità di concessione dei beni stessi, con cui, relativamente agli aspetti economici, oltre a quanto detto sopra, sia disciplinato anche la questione delle utenze.

Conclusivamente sul punto si deve riaffermare che la concessione di tali beni in comodato deve essere sempre fatta nel rispetto dei principi di trasparenza/pubblicità e imparzialità/parità di trattamento tipici dei procedimenti in cui si vengano a stabilire rapporti fra amministrazioni e ETS.

Concessione di beni culturali ai fini della loro valorizzazione e riqualificazione a ETS qualificati nei settori delle attività culturali, paesistiche, artistiche, ricreative e turistiche.

Il codice del Terzo settore (CTS) prevede, all'articolo 71, comma 3, una ulteriore ipotesi di concessione di beni immobili pubblici agli ETS costituiti da beni culturali che richiedono, per la loro valorizzazione e rifunzionalizzazione, interventi di recupero, restauro e ristrutturazione. Si evidenzieranno le condizioni ed i requisiti che sono richiesti dalla citata normativa per la concessione di tali beni culturali da fare oggetto di riqualificazione e riconversione in linea con le loro caratteristiche e la loro destinazione culturale.

Dal punto di vista soggettivo, tali beni possono essere dati in concessione a enti del Terzo settore che svolgono le attività indicate all'articolo 5, comma 1, lettere f), i), k, o z) (culturali, paesistiche, artistiche, ricreative, turistiche, di riqualificazione di beni confiscati), ivi comprese, se operano in tali settori, le imprese sociali (escluse invece, ai sensi del comma 2, dello stesso

articolo 71, dalla concessione in via generali di beni mobili e immobili pubblici per lo svolgimento delle attività istituzionali degli ETS). Del resto, non si concilierebbero eventuali esclusioni visto che per assicurare la fruizione e valorizzazione del patrimonio culturale della nazione, il codice dei contratti pubblici (CCP) prevede, all'articolo 134, comma 2, una ipotesi di partenariato speciale anche con soggetti privati, senza distinzione fra enti profit e non profit.

Peraltro, si deve fin d'ora rilevare come in vista dello scopo ripetutamente richiamato dal codice dei beni culturali di cui al d.lgs. n. 42/2004 della valorizzazione e gestione dei beni culturali pubblici, la richiamata forma speciale di partenariato di cui al citato art. 134, comma 2, del CCP venga ad intrecciarsi con l'ulteriore forma di collaborazione tra pubblico/privato avente per oggetto la concessione a enti del Terzo settore di tali beni culturali pubblici prevista e disciplinata dall'art. 71, comma 3, CTS, intreccio questo non privo di effetti pratici, come si cercherà di evidenziare.

La detta normativa del CTS che prevede tale forma di concessione di beni culturali agli ETS contiene la indicazione delle condizioni essenziali che devono essere rispettate nella disciplina del rapporto di partenariato concessorio. La concessione d'uso deve garantire "che il progetto di gestione del bene ne assicuri la corretta conservazione, la migliore valorizzazione e l'apertura alla pubblica fruizione". Nella logica di un rapporto di tipo collaborativo con soggetti che istituzionalmente realizzano attività di interesse generale, si prevede l'assoggettamento ad un canone agevolato, tuttavia dal quale vengono detratte le spese sostenute per gli interventi di riqualificazione e riconversione dei beni in concessione fino a concorrenza del canone stesso. La formulazione della disposizione, che prevede che gli interventi di recupero, restauro e ristrutturazione siano fatti a spese del concessionario, stabilisce allo stesso tempo che il progetto di riqualificazione e gestione possa prevedere "l'introduzione di nuove destinazioni d'uso finalizzate allo svolgimento delle attività indicate" (nel progetto di riqualificazione e riconversione del bene). Circa la durata la si collega "ad un periodo di tempo commisurato al raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario dell'iniziativa e comunque non eccedente i 50 anni".

Si ritiene che la indicazioni di tali condizioni essenziali lascino comunque ampi spazi creativi nella definizione del rapporto di partenariato PA/ETS per la valorizzazione e gestione dei beni culturali pubblici. Si resta infatti sul terreno dei rapporti collaborativi, tipici dell'amministrazione condivisa, in cui la disciplina dei rapporti stessi non si basa su schemi giuridici predefiniti, tipici dei rapporti contrattuali sinallagmatici, bensì su schemi aperti e flessibili in cui possono concepirsi diverse modalità di recupero e riqualificazione e di gestione in funzione dell'interesse pubblico alla valorizzazione di tali beni.

Del resto, lo stesso tipo di rapporto fiduciario collaborativo per finalità di interesse generale è stato previsto in via generale dal codice dei contratti pubblici con il citato articolo 134, comma 2, che concepisce un partenariato pubblico/privato di tipo speciale che deve assicurare che le utilità (guadagni e ricavi) che derivano dalla utilizzazione del bene culturale rifluiscono nella valorizzazione del bene stesso e garantiscano la pubblica fruizione del bene. Il richiamo serve per evidenziare che le elaborazioni e le esperienze che si sono formate nell'applicazione di tale istituto costituiscono comunque un riferimento utile anche per il partenariato nello stesso settore con gli ETS; per il quale partenariato non si potrebbero certo concepire condizioni più restrittive rispetto a quelle consentite con soggetti anche profit.

In ragione dei caratteri di tali rapporti, la disposizione di cui all'ultimo periodo dell'art. 71, co. 3, CTS, che stabilisce che la durata sia collegata al raggiungimento dell'equilibrio finanziario, implica che - fermo restando le citate condizioni di legge da rispettare circa gli oneri di recupero e ristrutturazione a carico del concessionario e detraibili dal canone agevolato di concessione e la garanzia di fruibilità pubblica - il progetto preveda forme di utilizzazione e gestione che siano capaci, anche con gli apporti dell'ETS concessionario (volontariato, ricerca di contribuzioni et similia), di generare risorse impiegabili nel progetto di valorizzazione. Sempre per esemplificare, in tale schema aperto di rapporto (da disciplinare secondo il progetto conclusivamente definito ed approvato attraverso la convenzione da sottoscrivere dalle parti PA/ETS) potranno pure essere previste nel tempo di durata della concessione più fasi future realizzative, anche con la comune ricerca di finanziamenti pubblici previsti per tali finalità di valorizzazione del patrimonio immobiliare culturale pubblico.

I percorsi del partenariato speciale di cui all'art. 134, co. 2, del CCP e di quello dell'art. 71, co. 3, del CTS si ricongiungono, per espresso richiamo normativo (penultimo periodo dell'art. 71, co. 3, CTS), per quanto attiene la procedura per l'individuazione del concessionario, facendo infatti rinvio a quelle "semplificate" di cui al più volte citato partenariato speciale di cui all' art. 134, co. 2, CCP.

Nel rispetto dei principi di pubblicità/trasparenza e imparzialità/parità di trattamento di cui alla legge n. 241/1990, la scelta dell'amministrazione procedente titolare del bene immobile culturale di ricorrere a tale tipologia di rapporto (risultante da specifico provvedimento) deve essere pertanto portata a conoscenza ricorrendo usualmente ad apposito avviso, nel quale andranno specificati: l'oggetto dell'avviso; gli obiettivi di valorizzazione del bene culturale perseguiti; quanto ritenuto debba essere indicato nel progetto di riqualificazione e gestione da presentare; i requisiti morali e professionali degli ETS rientranti nelle categorie più sopra indicate; i termini di presentazione della proposta progettuale completa del quadro economico finanziario (che in ragione del periodo di durata deve assicurare l'equilibrio economico finanziario dell'iniziativa); le forme di selezione, anche in forma comparativa, nel caso di più proposte, con possibilità di richiesta di modifiche ed integrazioni. Le specifiche situazioni in cui viene avviata tale procedura potranno all'occorrenza prevedere la richiesta di ulteriori elementi.

Se oltre all'avviso di iniziativa dell'amministrazione procedente sia ammissibile anche la eventualità di iniziative esterne da parte di uno o più enti del Terzo settore attraverso la formale presentazione di una proposta progettuale, non può che risponderci positivamente per le ragioni e con le modalità indicate nella apposita trattazione del presente aggiornamento del sussidiario su amministrazione condivisa, cui si fa rinvio.

Si deve in conclusione altresì segnalare che il CTS, all'articolo 89, comma 17, richiama, per l'attuazione di quanto previsto dall'articolo 115 del d.lgs. n. 42/2004 (codice dei beni culturali), un'ulteriore ipotesi di partenariato speciale con enti del Terzo settore che svolgono attività culturali, paesistiche, artistiche, ricreative e turistiche, sempre da individuare attraverso le surrichiamate procedure semplificate. Infatti, fra le forme di gestione

previste al citato articolo 115 del codice dei beni culturali è compresa, oltre la gestione pubblica diretta, quella indiretta tramite concessione a terzi “al fine di assicurare un miglior livello di valorizzazione dei beni culturali”, demandando la scelta tra le indicate due forme “mediante valutazione comparativa in termini di sostenibilità economico-finanziaria e di efficacia sulla base di obiettivi previamente definiti.” Anche per tale ipotesi concessoria si ritiene possa valere quanto sopra si è illustrato e commentato.

Raccomandazioni, buone prassi

- A fronte di finanziamenti pubblici in cui sia previsto, attraverso lo strumento della co-progettazione, che oltre alla realizzazione di un piano gestionale di attività e servizi, debbano far parte del progetto stesso anche la disponibilità di strutture, quali per esempio alloggi, necessarie al perseguimento degli obiettivi progettuali, alcune esperienze rilevate dimostrano che le questioni pratiche da affrontare riguardano lo stato delle strutture immobiliari funzionali al progetto nonché quali possono essere i soggetti che le mettono a disposizione.

- Poiché è difficile che gli immobili da includere nel progetto siano funzionalmente già idonei allo scopo progettuale, nella gran parte delle ipotesi si renderà necessaria la effettuazione di interventi di ristrutturazione o comunque di manutenzione straordinaria e di adattamento alle esigenze previste dal progetto. Ciò comporta di dar corso alle fasi della progettazione dei lavori e quindi a quelli dell'affidamento a operatori economici in possesso dei relativi requisiti. Il fatto che, sebbene sia effettuati da soggetti ETS privati non tenuti all'applicazione del CCP, essendovi però destinate risorse pubbliche, è necessario che l'affidamento della progettazione a tecnici idonei e poi quello dei lavori ad imprese terze sia fatto tramite procedure ispirate ai principi del suddetto codice.

- Si ritiene raccomandabile, come buona prassi, di avvalersi per tali procedimenti di affidamento degli schemi di avvisi e di bandi, per es., utilizzati dalle amministrazioni locali in riferimento alle diverse casistiche previste dal CCP (affidamento diretto, procedura negoziata senza bando in relazione ai diversi importi di lavori, procedura aperta o ristretta quando

gli importi fossero sopra soglia comunitaria). Seguendo tali schemi, l'avviso dovrà prevedere l'oggetto del contratto (i lavori da eseguire) e il relativo importo, le condizioni essenziali dell'appalto, la cauzione, il termine e le modalità di presentazione delle offerte, i requisiti di partecipazione, il criterio di aggiudicazione (per i casi diversi dall'affidamento diretto). Lo stesso dicasi per quanto attiene all'affidamento della progettazione.

- Per quanto attiene ai soggetti che possono mettere a disposizione del progetto l'immobile necessario, possono verificarsi i casi in cui la struttura è messa a disposizione dell'ETS con cui, a conclusione del procedimento di co-progettazione, viene stipulata la convenzione per il rapporto di partenariato. In tal caso la questione dovrà trovare disciplina nella convenzione stessa. Ma vi possono essere anche casistiche più articolate, per esempio quando l'immobile è messo a disposizione da parte pubblica sia dall'amministrazione procedente ma pure da altre amministrazioni interessate al progetto. Si pensi alle ipotesi di una SdS procedente che può contare su immobili resi disponibili dai comuni facenti parte della SdS ed interessati al buon esito del progetto. In tale ultima ipotesi si possono ipotizzare due modalità di regolazione convenzionale. Sempre per stare all'ultimo esempio, la SdS stipula preventivamente l'accordo/convenzione di messa a disposizione del bene con i comuni interessati ovvero questi ultimi diventeranno una delle parti della convenzione in ordine a cui la convenzione di disciplina del rapporto di partenariato prevederà le specifiche clausole di disciplina della messa a disposizione dell'immobile.

Riferimenti normativi

Artt. 55 e 71 Cts

artt. 11, 13 e 18 l.r. toscana n. 65/2020

d.m. n. 72 del 2021

Riferimenti giurisprudenziali

3.11. L'attività di volontariato nell'ambito della coprogettazione

Oggetto

Come considerare l'attività di volontariato svolta da volontari negli ETS nell'ambito di procedimenti di coprogettazione?

Contenuto

Nell'ambito dei procedimenti di co-progettazione, gli enti del Terzo settore «apportano proprie risorse materiali, immateriali ed economiche» (art. 11, c.3 L.R. 65/2020). Fra le risorse immateriali, le più rilevanti, alla luce della prassi, sono costituite dall'attività di volontariato dei propri volontari quale contributo specifico che ciascun ETS può portare alla realizzazione del progetto.

Ai sensi dell'art. 17 CTS, il volontario è definito come «una persona che, per sua libera scelta, svolge attività in favore della comunità e del bene comune, anche per il tramite di un ente del Terzo settore, mettendo a disposizione il proprio tempo e le proprie capacità per promuovere risposte ai bisogni delle persone e delle comunità beneficiarie della sua azione, in modo personale, spontaneo e gratuito, senza fini di lucro, neanche indiretti, ed esclusivamente per fini di solidarietà». I volontari che operano all'interno di ETS devono essere iscritti in un apposito registro, qualora la loro attività sia non occasionale (art. 17, c.1 CTS), e devono essere assicurati secondo quanto previsto dall'art. 18 CTS («Gli enti del Terzo settore che si avvalgono di volontari devono assicurarli contro gli infortuni e le malattie connessi allo svolgimento dell'attività di volontariato, nonché per la responsabilità civile verso i terzi»).

Il d.m. n. 72/2021, dopo aver ricordato in termini generali che «in ragione della peculiarità del rapporto di collaborazione attivato mediante coprogettazione, (...) di norma, agli ETS è richiesta una compartecipazione, mediante diverse forme, nei termini e con le modalità stabilite dalle Amministrazioni procedenti sia nell'ambito delle eventuali regolamentazioni

generali dell'istituto o, in alternativa, nell'ambito della regolamentazione sulla concessione di contributi, sovvenzioni o altre utilità economiche, che negli avvisi pubblicati», a proposito del volontariato afferma: «con specifico riferimento all'eventuale apporto dell'attività prestata da volontari, esso potrà essere valorizzato attraverso l'applicazione, alle ore di attività di volontariato effettivamente svolte, della retribuzione oraria lorda prevista per la corrispondente qualifica dai contratti collettivi di cui 13 all'articolo 51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, ma - beninteso - senza possibilità di rimborsare detto apporto, neppure in forma forfettaria».

Ne consegue, quindi, che il valore complessivo del progetto dovrà essere determinato computando anche gli apporti provenienti dall'attività di volontariato svolta all'interno degli ETS e finalizzata all'attuazione del progetto. Ciò significa che l'apporto del volontariato può essere considerata una adeguata forma di compartecipazione dell'ETS al progetto. Tale valore dovrà essere determinato individuando un sistema di registrazione dell'attività svolta, individuando un parametro di misurazione e istituendo un sistema di quantificazione complessiva. Al fine di individuare il parametro di misurazione, si ricorderà la L.R. 65/2020 (art. 11, c.6) prevede che «gli enti del Terzo Settore coinvolti nella co-progettazione applicano, nei casi previsti dalla normativa nazionale vigente, il contratto collettivo nazionale, territoriale o aziendale, in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono i servizi, sottoscritto dalle confederazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale, il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con le effettive attività da espletare».

Raccomandazioni, buone prassi

- Negli avvisi di coprogettazione deve essere previsto che l'apporto degli ETS allo specifico progetto di servizio o intervento può essere rappresentato anche dall'attività di volontariato, svolta ai sensi del CTS; l'eventuale esclusione della considerazione di tale apporto deve essere adeguatamente motivata e delimitata in ragione di specificità progettuali (ad es., la necessità di specifiche qualifiche professionali per talune attività);

- Negli avvisi di coprogettazione si prevede che gli ETS che intendano partecipare debbano rappresentare gli aspetti quantitativi e qualitativi dell'attività di volontariato che essi possono apportare allo specifico progetto di servizio o intervento;
- Le convenzioni prevedono al loro interno clausole volte ad assicurare la valorizzazione dell'apporto dei volontari. In particolare:
 - a) le modalità di registrazione dell'attività di volontariato (ad es., attraverso timesheet, autocertificazioni), nel rispetto della natura specifica dell'attività di volontariato; non è necessario che i volontari siano anche associati, purché sia comunque rispettato quanto previsto dagli artt. 17 e 18 CTS;
 - b) l'individuazione di uno o più CCNL che, nel rispetto della legge regionale, identifichino il parametro per dare valore all'attività di volontariato. Da questo punto di vista, può essere utile un richiamo alla disciplina, seppur dettata a tutt'altri fini, dell'art. 3, c.3, lett. a) del d.m. 19 maggio 2021, n. 107 (attività diverse, secondarie e strumentali), nel quale si prevede che « i costi figurativi relativi all'impiego di volontari iscritti nel registro di cui all'articolo 17, comma 1, del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, [sono] calcolati attraverso l'applicazione, alle ore di attività di volontariato effettivamente prestate, della retribuzione oraria lorda prevista per la corrispondente qualifica dai contratti collettivi, di cui all'articolo 51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81»;
 - c) laddove si preveda che possano essere rendicontati rimborsi spese riferiti all'attività di volontariato, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 17, c. 3 CTS, è opportuno precisare che tali rimborsi spese debbano essere non solo «spese effettivamente sostenute e documentate per l'attività prestata, entro limiti massimi e alle condizioni preventivamente stabilite dall'ente medesimo» bensì pure funzionalmente collegate all'attività svolta nell'ambito della co-progettazione, con esclusione di rimborsi riferiti ad altre attività. Le spese riferite all'assicurazione obbligatoria di cui all'art. 18 CTS sono «elemento essenziale delle convenzioni tra gli enti del Terzo settore e le amministrazioni pubbliche, e i relativi oneri sono a carico dell'amministrazione pubblica con la quale viene stipulata la convenzione» (art. 18, c.3).

d) per le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale, deve ricordarsi che l'attività di interesse generale è svolta prevalentemente attraverso l'attività dei volontari associati o dei volontari degli enti associati (artt. 32 e 35 CTS); pertanto, tale specificità dovrebbe risultare anche nell'ambito delle convenzioni stipulate;

e) appare opportuno, negli specifici progetti di servizio o intervento, siano definite le modalità di integrazioni fra attività di volontariato, attività professionali ed attività eventualmente svolte da dipendenti pubblici.

Riferimenti normativi

Artt. 17, 18 e 55 Cts

d.m. n. 72/2021

Art. 11, cc. 3 e 6 l.r. 65/2020

Riferimenti giurisprudenziali

3.12. Lo svolgimento e l'atto finale della co-progettazione

Oggetto

Come si svolge e si conclude la co-progettazione?

Contenuto

La co-progettazione ha sempre come obiettivo la definizione in maniera condivisa tra l'Amministrazione procedente e gli enti partecipanti al procedimento (Ets e laddove previsto dall'avviso anche soggetti diversi) di specifici progetti di servizio o di intervento volti a rispondere a bisogni precedentemente definiti alla luce di atti di co-programmazione.

Lo co-progettazione può avere come obiettivo contestuale alla definizione del progetto di servizio ("eventualmente" dicono le linee guida ministeriali) anche l'individuazione dell'Ets partner a cui chiedere di erogare il servizio co-progettato.

A tale secondo scopo l'Amministrazione provvederà con la sottoscrizione di una specifica convenzione o accordo di partenariato.

A seguito della procedura di evidenza pubblica (operativamente: l'Avviso) che ha chiamato gli Ets a sottoporre all'Amministrazione procedente le proposte progettuali elaborate in proprio o in partnership fra più enti, queste ultime vengono selezionate e quindi ammesse al tavolo di co-progettazione per giungere, in modo condiviso, ad una definizione più puntuale e condivisa del progetto di servizio.

I criteri di individuazione e scelta fra le diverse proposte progettuali ricevute avvengo attraverso il lavoro di una specifica Commissione valutatrice in base ai criteri e alle modalità definiti nell'avviso di co-progettazione. Secondo le modalità indicate nell'avviso si potrà ammettere alla fase di vera e propria co-progettazione sia l'insieme di tutti gli Ets partecipanti ed in possesso dei requisiti enunciati, e positivamente verificati, oppure solo quello (o quelli)

utilmente collocati in una graduatoria, come precisa il d.m. n. 72/2021 che prevede che «gli avvisi possano prevedere - disciplinandola - l'ipotesi in cui le diverse e distinte proposte progettuali presentate dagli ETS, singoli e associati, siano fra loro (n.d.r. successivamente) integrate, in modo da configurare una proposta progettuale "unitaria"».

Lo stesso meccanismo, prima della produzione delle linee guida ministeriali, era stato anticipato dall'art. 13, co. 1, lett. e) della l.r. toscana 65/2020 che prevede appunto che le Amministrazioni, "dopo aver verificato la regolarità delle domande di partecipazione, valutano le proposte progettuali, concludendo, ai fini dell'attivazione del partenariato, il relativo procedimento con apposito atto".

Il tavolo di co-progettazione, opportunamente organizzato e diretto dall'Amministrazione al fine, entro tempi certi e coerenti con le necessità amministrative, di giungere ad una redazione definitiva, dettagliata e condivisa del progetto di servizio, svolge i suoi incontri fino a giungere alla versione definitiva del progetto che sarà quindi espressione di un percorso di confronto fra PA ed Ets molto concreto sul chi, come, dove, cosa fare per rispondere alle necessità dei beneficiari.

Al termine dei lavori del tavolo di co-progettazione il responsabile del procedimento provvederà a redigere una relazione di sintesi che riporterà quanto svolto e condiviso e conterrà il progetto definitivo di servizio.

Qualora in chiusura del lavoro di co-progettazione si dovesse manifestare un accordo unanime fra gli Ets rispetto ad un dato assetto progettuale e laddove il possibile esito sia ritenuto dall'amministrazione procedente rispondente all'interesse pubblico, il relativo verbale potrebbe esplicitare che è esso redatto anche ai sensi e per gli effetti dell'art. 11 della l. n. 241/1990, costituendo accordo integrativo o sostitutivo del provvedimento finale dell'ente pubblico (così il d.m. n. 72/2021). Nel caso in cui tale accordo unanime non vi sia, spetterà all'avviso disciplinare la modalità con la quale pervenire alla sottoscrizione della convenzione.

Acquisendo la relazione di sintesi del responsabile del procedimento, il dirigente competente per settore, compirà gli atti di conclusione formale con un apposito atto gestionale di competenza dirigenziale (o determina dirigenziale), specularmente a quella di avvio del procedimento. Determina che dichiarerà conclusa la co-progettazione e acquisirà il progetto definitivo di servizio. Esiste anche in questo caso, come in fase di co-programmazione, la possibilità per la PA di discostarsi dal progetto condiviso, ma sempre e solo per ragioni di ordine superiore, che vanno quindi motivate.

Solo successivamente, e se così previsto fin dall'avviso, si procederà alla stipula della convenzione (o accordo di partenariato) che impegnerà le parti (PA ed Ets) a realizzare il servizio co-progettato secondo quanto condiviso nel progetto definitivo del servizio.

Non appare sussistere l'obbligo, in capo all'Ets partner, di sottoscrivere l'eventuale atto convenzionale proposto successivamente alla conclusione del procedimento di co-progettazione, a maggior ragione se, oggetto dello stesso, sia un servizio i cui contenuti o modalità sono stati modificati unilateralmente dall'Amministrazione.

È bene sottolineare ancora che, già nella volontà espressa dal legislatore nel Codice, si desume che l'obiettivo primario della co-progettazione sia sempre quello di progettare interventi e servizi specifici in collaborazione tra Amministrazione ed Ets, e che solo eventualmente (art. 55, comma 3 Cts) essa culmini anche nella sottoscrizione della convenzione per l'attivazione del rapporto di partenariato finalizzato all'erogazione del servizio da parte degli Ets coinvolti. Tuttavia nella realtà operativa questa appare come la soluzione di gran lunga preferita e più praticata.

Raccomandazioni, buone prassi

- La co-progettazione è un procedimento in sé lineare e apparentemente semplice ma che richiede alcune attenzioni specifiche anche nelle fasi finali.
- Innanzitutto occorre sempre tenere presente che la co-progettazione produce, quale suo esito naturale, un progetto di servizio pubblico con tutte le implicazioni anche in termini di uguaglianza, trasparenza, pari opportunità ecc. che tale definizione comporta.

- Non si tratta di finanziare un progetto dell'Ets, quasi che si trattasse di una sorta di "call for ideas" , quanto piuttosto di chiamare l'Ets, con le sue competenze ed esperienze, ad ampliare la capacità progettuale dell'Amministrazione e a condividere obiettivi, strumenti, modalità, risultati, impatto del servizio co-progettato.
- Dal punto di vista strettamente procedurale è quindi opportuno che il progetto definitivo di servizio si integri perfettamente nel sistema di interventi del settore specifico già presenti e operati dall'Amministrazione e in particolare tenga conto, se presenti, di regolamenti di accesso specifici per quel settore o quel servizio.
- Se l'obiettivo della co-progettazione è anche quello di individuare l'Ets a cui affidare l'erogazione del servizio co-progettato sarà opportuno che nella fase di condivisione sia chiaro a tutti cosa deve essere fatto, chi fa cosa e con quali risorse. Tutti elementi che devono esplicitamente confluire nel successivo impegno contrattuale (convenzione/accordo di partenariato)
- È quindi necessario che il progetto definitivo di servizio abbia tutti gli elementi descrittivi organizzativi e di dettaglio per essere pienamente esecutivo senza ulteriori passaggi amministrativi se non la stipula dell'accordo per lo svolgimento delle attività co-progettate
- Può essere pertanto utile provvedere a che, in fase di co-progettazione, si giunga a condividere non solo gli aspetti organizzativi, i beneficiari, le modalità o i luoghi di erogazione del servizio, ma anche altri gli aspetti che, nell'operatività concreta, costituiscono elementi essenziali della partnership quali ad es. le regole di rendicontazione e gli indicatori di risultato, processo, ecc. a cui può essere opportuno anche dedicare incontri ad hoc del tavolo stesso.

Riferimenti normativi

Art. 13 l.r. toscana n. 65/2020;

d.m. n. 72/2021

Riferimenti giurisprudenziali

3.13. Le convenzioni e l'attivazione del partenariato

Oggetto

Le convenzioni per la gestione e l'erogazione dei servizi co-progettati

Contenuto

Dopo la chiusura del procedimento e, comunque, prima dell'avvio delle attività, le parti Amministrazione procedente e gli Ets, singoli o associati sottoscrivono - ai sensi del d.m. n. 72/2021 - una convenzione, con la quale regolano i reciproci rapporti (art. 13, co. 1, lett. f) l.r. toscana n. 65/2020.

Si ritiene opportuno che uno schema di convenzione sia proposto dall'Amministrazione già in sede di avviso, ma tale schema potrà anche essere considerato solo quale punto di partenza per il confronto al tavolo fra gli Ets e l'Amministrazione. Infatti, il d.m. n. 72/2021 precisa che gli Ets, in sede di presentazione della propria proposta progettuale in risposta all'avviso, potranno proporre «miglioramenti allo schema di convenzione, posto a base della procedura dall'amministrazione procedente ed allegato all'avviso», e che tale proposta possa «essere considerata anche ai fini della valutazione delle proposte progettuali».

Ai sensi del d.m. n. 72/2021, la convenzione dovrebbe disciplinare gli elementi salienti dell'esecuzione delle attività di progetto quali:

- a. indicazione, in premessa, dell'iter procedimentale seguito per la individuazione del, o degli Ets (ivi compresi gli eventuali soggetti diversi dagli Ets in qualità di sostenitori, finanziatori e/o impegnati in attività secondarie ai sensi della l.r. toscana n. 65/2020);*
- b. la durata del partenariato: la durata può essere collegata al tempo necessario per la realizzazione del progetto operativo condiviso, ma è possibile ipotizzare anche durate superiori nell'ipotesi, ad esempio, in cui siano previste la ripetizione periodica di certe iniziative ed attività oggetto della convenzione. In tale ipotesi, comunque con un arco temporale che*

non vada oltre la pluriennalità degli strumenti di programmazione dell'amministrazione, dovranno essere previsti i criteri e le modalità per apportare le modifiche che si renderanno necessarie durante la durata del rapporto (cfr. lett. j));

- c. gli impegni comuni e quelli propri di ciascuna parte, incluso il rispetto della disciplina vigente in materia di tracciabilità dei flussi finanziari. A tale scopo, risulta opportuno che alla convenzione sia allegato un progetto esecutivo condiviso quale risultato del lavoro collegiale effettuato al tavolo della co-progettazione operativa fra gli operatori dell'ente pubblico e gli Ets proponenti il/i progetto/i selezionato/i nel procedimento che ha preso avvio con l'avviso pubblico;
- d. il quadro economico risultante: dalle risorse economiche, umane e dei beni mobili o immobili messe a disposizione dall'ente procedente; e da quelle offerte dagli Ets in compartecipazione nel corso del procedimento, nei termini e con le modalità stabilite dall'amministrazione procedente nell'avviso. Riveste importanza centrale la precisa descrizione degli impegni e degli obblighi che fanno capo agli Ets stipulanti la convenzione, cui si affianca l'indicazione di quanto viene assicurato dall'ente pubblico con i propri apporti che possono essere costituiti da mezzi e servizi, concessione dell'uso di beni immobili, contribuzioni finanziarie, per citare quelli cui usualmente viene fatto ricorso.
- e. occorre altresì che siano disciplinate le modalità di erogazione del contributo pubblico (rimborso spese) che può essere suddiviso in relazione alla durata del progetto (ed alle sue caratteristiche) in quote da erogare secondo tempistiche concordate e indicate nella convenzione, previa la presentazione di rendicontazioni (cfr. sotto lett. i). In tal caso si dovrà prevedere la quota da erogare al termine del progetto a seguito della presentazione della rendicontazione dei costi sostenuti e delle attività svolte in riferimento agli obiettivi e ai risultati da raggiungere con il partenariato disciplinato dalla convenzione;
- f. le eventuali garanzie e le coperture assicurative richieste agli Ets (tenuto conto della rilevanza degli impegni e delle attività di progetto), con l'indicazione della tipologia di garanzie richieste, dei massimali, etc.;
- g. le eventuali sanzioni e le ipotesi di revoca del contributo a fronte di gravi

- irregolarità o inadempimenti degli Ets;
- h. la disciplina in ordine alla VIS (valutazione di impatto sociale), per come risultante dagli atti della procedura (per approfondimento vedi più avanti la scheda 3.15);
 - i. i termini e le modalità della rendicontazione delle spese;
 - j. i limiti e le modalità di revisione della convenzione, anche a seguito dell'eventuale riattivazione della co-progettazione;
 - k. la disciplina in materia di tracciabilità dei flussi finanziari, in applicazione della disciplina vigente.

Raccomandazioni, buone prassi

- Cosa è opportuno prevedere ancora nel testo convenzionale oltre ai numerosi elementi già suggeriti dalle linee guida? Uno strumento a cui le linee guida ministeriali non fanno cenno ma che nella prassi è largamente utilizzato è quello di istituire, per tutta la durata del partenariato un tavolo di confronto e/o monitoraggio di tutti gli aspetti (qualità delle relazioni fra i partner, svolgimento del servizio, efficacia, indicatori, rendicontazione, ecc.). Un luogo quindi dove coltivare la qualità e l'efficacia delle relazioni fra gli attori pubblici e privati coinvolti. Questo "luogo" si rivelerà funzionale anche e soprattutto al momento in cui fosse intenzione (o necessità) dell'amministrazione la riconvocazione del tavolo di co-progettazione a fronte di situazioni interne/esterne al partenariato che suggeriscano integrazioni, modifiche, correzioni di rotta del servizio e dei rapporti fra l'Amministrazione e l'Ets. Eventualità peraltro esplicitamente prevista dalle linee guida ministeriali.

Riferimenti normativi

D.m. n. 72/2021;

art. 13 l.r. toscana n. 65/2020.

Riferimenti giurisprudenziali

3.14 La rendicontazione

Oggetto

La rendicontazione delle risorse nell'ambito di un procedimento di amministrazione condivisa.

Contenuto

La rendicontazione segna il momento conclusivo dei procedimenti di amministrazione condivisa, dovrà essere predisposta a cura dell'ETS e dovrà essere eseguita sulla base dei criteri indicati dalla P.A. negli atti di procedura.

Come ampiamente argomentato, la natura della co-progettazione e delle convenzioni di cui artt. 55, 56 e 57 Cts è senza dubbio rendicontativa, atteso il fondamento sull'art. 12 della legge 241/1990 e dunque sul rimborso di costi diretti ed indiretti e non sulla negoziazione di costi sul mercato.

L'art. 12 della l. n. 241/1990, che assume valore di principio genarle del nostro ordinamento, presuppone che qualsiasi genere di sovvenzione, contributo o sussidio a soggetti privati o pubblici debba essere preceduto dalla predeterminazione e dalla pubblicazione da parte delle Amministrazioni dei criteri procedenti ai quali dovranno attenersi nell'an e nel quantum da concedere (Cons. Stato, Sez. III, 15/06/2020, n. 3769).

La rendicontazione si connette inoltre alla funzione di controllo attribuita alle amministrazioni pubbliche che devono verificare il "corretto impiego delle risorse pubbliche, finanziarie e strumentali" (art. 93, comma 3, lett. e), Cts), così come degli eventuali beni pubblici messi a disposizione (art. 93, comma 4, Cts).

Anche nelle procedure di amministrazione condivisa, la PA dovrà quindi regolare i termini e le modalità di rimborso delle spese secondo parametri atti a garantire l'effettività, l'inerenza, l'analiticità e la documentazione della spesa. Nell'approcciarsi alla regolamentazione sarà fondamentale che la P.A. trovi il giusto equilibrio tra le esigenze di trasparenza e precisione e la necessità di garantire la sostenibilità procedurale e di costo per le strutture amministrative degli uffici pubblici.

Se, come detto, l'effettività del rimborso presuppone che questo sia analitico e documentato, deve considerarsi esclusa ogni possibilità di rimborso forfettario (si veda in tal senso Tar Lazio n. 281 del 28 marzo 2022 e la successiva pronuncia del Consiglio di Stato n. 5217 del 26 maggio 2023, che negano la legittimità della co-progettazione proprio in forza della riscontrata ammissione a rimborso di spese forfettarie). Ciò non toglie che sia possibile ammettere a rimborso una quota di costi indiretti (cfr. nota del 4 giugno 2018 MLPS), ma in tal caso la PA dovrà astenersi da parametri forfettari di individuazione, preferendo criteri che permettano l'individuazione effettiva e documentata della spesa.

La natura rendicontativa dei procedimenti di amministrazione condivisa non esclude che la PA possa eseguire pagamenti in acconto. Sarà però necessario, oltre che opportuno, riservare il pagamento di una congrua porzione dell'eventuale contributo economico all'avvenuta chiusura della rendicontazione così da poter operare i necessari conguagli.

Così come l'avviso e la convenzione andranno a dettagliare l'insieme delle risorse messe a disposizione - e quindi l'apporto sia della PA che dell'Ets - così la rendicontazione avrà ad oggetto tanto le risorse economiche messe a disposizione della PA tanto le risorse conferite dall'Ets. Dovranno quindi essere oggetto di rendicontazione anche gli apporti che non hanno prodotto movimenti economici, quali ad esempio le ore di volontariato. Ai fini della rendicontazione, le ore di volontariato potranno essere valorizzate nel loro costo figurativo attraverso l'applicazione, alle ore di volontariato effettivamente svolte, della retribuzione oraria lorda prevista per la corrispondente qualifica dai contratti collettivi di cui all'articolo 51, del d. lgs. 81/2015. È bene chiarire che l'attività di volontariato è e resta libera e gratuita, atteso che, come previsto dall'art. 17 Cts, al volontario possono essere rimborsare solamente le spese effettivamente sostenute e documentate, con divieto non solo di corresponsione di un compenso, ma anche di rimborsi spese forfettari.

Ai sensi dell'art. 18 Cts, saranno necessariamente a carico della PA i costi dell'assicurazione obbligatoria dei volontari dell'Ets convenzionato. Considerato che l'assicurazione del volontario ordinariamente è annuale

e generale, l'Ets potrà porre a rimborso il relativo costo per una sola volta. Se viene rendicontato l'intero costo alla prima progettazione, la richiesta di rimborso non potrà essere reiterata ad altra PA.

Saranno ammissibili al rimborso anche i costi fiscali purché inerenti all'attività oggetto del progetto. Quanto all'IVA sugli acquisti, sarà ammessa a rimborso esclusivamente se indetraibile per l'Ets.

Come detto, le erogazioni previste nel procedimento di amministrazione condivisa rappresentano mere movimentazioni economiche prive di natura corrispettiva, pertanto, l'eventuale apporto economico messo a disposizione della PA sarà da considerarsi escluso da IVA ai sensi dell'art. 2, comma 3, let. "a", DPR 633/72 (in tal senso si veda l'interpello di AE n. 904/785/2024 e la risposta della DRE Lombardia del 7/10/2024). Nel fornire questo chiarimento, anche l'Agenzia delle entrate conferma la natura non sinallagmatica dei rapporti di amministrazione condivisa assunto che le prestazioni che ne sono oggetto non sono a vantaggio diretto della PA, come viceversa avviene nei contratti pubblici fondati sulla reciprocità tra prestazione e corrispettivo, bensì dei beneficiari. Ancora una volta, anche partendo da questo profilo di ordine tributario, si torna a sottolineare come sia fondamentale la corretta esecuzione della procedura amministrativa secondo le caratteristiche effettive degli istituti di amministrazione condivisa.

Si può infine richiamare, con riferimento ai criteri di rendicontazione ed ammissibilità delle spese, "quale prassi tuttora valida, la Circolare n. 2 del 2 febbraio 2009 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali", come specificato dalle linee guida ministeriali (d.m. n. 72/2021 cit.) all'interno del paragrafo relativo alla convenzione con ODV e APS.

Infine, sotto altro profilo, gli atti del procedimento di co-progettazione potrebbero prevedere e disciplinare la valutazione dell'impatto sociale, in applicazione di quanto previsto dall'art.7, comma 3, della legge n.106/2016 e dal d.m. 23 luglio 2019. Quanto all'eventuale attivazione della VIS, il decreto ministeriale citato ha previsto che "Le pubbliche amministrazioni, nell'ambito di procedure di affidamento di servizi di interesse generale, possono prevedere la realizzazione di sistemi di valutazione dell'impatto sociale da parte degli

Ets che intrattengono rapporti con le medesime PP.AA, si da consentire una valutazione dei risultati in termini di qualità e di efficacia delle prestazioni e delle attività svolte. All'interno di tali procedure, la valutazione di impatto è applicabile ad interventi ed azioni di media e lunga durata (almeno diciotto mesi) e di entità economica superiori ad euro 1.000.000,00, se sviluppati in ambito interregionale, nazionale o internazionale. Laddove prevista, i costi della VIS devono essere proporzionati al valore dell'intervento e devono essere inclusi nei costi complessivi finanziati; potranno essere impiegati secondo tempi differiti rispetto all'esecuzione delle attività in modo da cogliere gli impatti di medio e lungo periodo collegate al progetto. Le procedure di affidamento dovranno prevedere modalità e tempi per la messa a punto e l'esecuzione della valutazione”.

Raccomandazioni, buone prassi

Riferimenti normativi

Art. 93 Cts

d.m. n. 72/2021

Riferimenti giurisprudenziali

Cons. Stato, n. 3769 del 15 giugno 2020

Tar Lazio, n. 281 del 28 marzo 2022

Cons. Stato, n. 5217 del 26 maggio 2023

3.15 La valutazione di impatto sociale

Oggetto

Come si effettua la valutazione di impatto sociale?

Contenuto

La valutazione di impatto sociale (VIS) è l'attività che permette di misurare e dare valore al cambiamento generato dalle attività di un Ets, sia in termini economici che sociali. La VIS è una valutazione qualitativa e quantitativa, sul breve, medio e lungo periodo, degli effetti delle attività svolte sulla comunità di riferimento rispetto all'obiettivo individuato (così come definita dalla l. n. 106/2016). Con il d.m. 23 luglio 2019 sono state definite le Linee guida per la realizzazione di sistemi di valutazione dell'impatto sociale delle attività svolte dagli enti del Terzo settore.

La l.r. toscana n. 65/2020, all'art. 13, co. 2, prevede espressamente che «le amministrazioni di cui all'articolo 3, comma 1, danno conto, con proprio atto, degli esiti dell'attività di co-progettazione e dell'impatto sociale conseguito rispetto agli obiettivi dell'avviso, in conformità al decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 23 luglio 2019 (Linee guida per la realizzazione di sistemi di valutazione dell'impatto sociale delle attività svolte dagli enti del Terzo settore)».

Tale attività è volta a far emergere e far conoscere:

- a) il valore aggiunto sociale generato;*
- b) i cambiamenti sociali prodotti grazie alle attività;*
- c) la sostenibilità dell'azione sociale.*

I destinatari del sistema di valutazione di impatto sociale sono:

- a) i finanziatori e i donatori presenti o futuri;*
- b) i beneficiari ultimi di un intervento;*
- c) le ulteriori categorie di stakeholder dell'attività (ad esempio: comunità locale, etc.);*
- d) i lavoratori, collaboratori, soci e volontari dell'organizzazione;*
- e) i cittadini;*
- f) i soggetti pubblici e in particolare le PA che affidano servizi ad Ets.*

L'amministrazione procedente nell'ambito delle attività di partenariato conseguenti alla co-progettazione può prevedere la realizzazione di sistemi di valutazione dell'impatto sociale da parte degli Ets, sì da consentire una valutazione dei risultati in termini di qualità e di efficacia delle prestazioni e delle attività svolte.

Laddove prevista, i costi della VIS devono essere proporzionati al valore dell'intervento e devono essere inclusi nel budget complessivo dalla co-progettazione.

La VIS potrà essere realizzata anche in tempi differiti rispetto all'esecuzione delle attività del partenariato in modo da cogliere gli impatti di medio e lungo periodo (outcome) collegati al progetto.

Le procedure di affidamento devono prevedere modalità e tempi per la messa a punto e l'esecuzione della valutazione.

Le citate Linee guida ministeriali (d.m. 23 luglio 2019) prevedono che le pubbliche amministrazioni che coinvolgono Ets nelle procedure di erogazione di attività di interesse generale possono prevedere, di norma, la VIS per:

- affidamenti di almeno 18 mesi di durata;*
- per progetti di valore superiore ai 1.000.000 euro;*
- sviluppati in ambito interregionale, nazionale o internazionale.*

Raccomandazioni, buone prassi

- *La VIS non viene mai svolta dall'amministrazione ma è un compito affidato all'ets partner. Il senso di questa indicazione risiede nella constatazione che tale valutazione non serve a dimostrare la corretta realizzazione del progetto né tanto meno le capacità dei soggetti attuatori dello stesso. La VIS, infatti, è uno strumento diretto ad evidenziare l'efficacia delle scelte concrete operate in fase progettuale e persino, in quadro più generale, la corretta lettura dei bisogni e delle scelte di intervento operate in fase (co) programmatoria.*
- *La VIS è dunque uno strumento "rendicontativo" utile non a "misurare" i soggetti partner, ma la bontà della scelta iniziale di procedere ad un percorso di amministrazione condivisa e la concreta percezione dell'efficacia e dell'efficienza dello stesso per il raggiungimento degli obiettivi di buona amministrazione a beneficio della comunità. È uno strumento pertanto utile non solo per "render conto" del buon amministrare, ma anche per la successiva riproduzione del ciclo programmatico e progettuale che beneficerà dei punti di forza e di debolezza dell'esperienza di partenariato descritti nella VIS.*

Riferimenti normativi

Art. 55 Cts;

artt. 11 e 13 l.r. toscana n. 65/2020;

d.m. n. 72/2021;

d.m. 23 luglio 2019.

Riferimenti giurisprudenziali

--

PARTE SECONDA

Appendice normativa

DECRETO LEGISLATIVO 3 luglio 2017, n. 117

Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106.

ESTRATTO - Articoli 55 e 56

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 decreto legislativo 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, 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.
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.
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.

Art. 56

Convenzioni

- 1. Le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 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.*
- 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.*
- 4. 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 decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

5. *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.*

Decreto n. 72/2021 del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali

Visto il decreto legislativo 3 luglio 2017, n.117, recante il “Codice del Terzo settore, a norma dell’articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n.106”;

Richiamato in particolare il titolo VII del sopra citato decreto legislativo n. 117 del 2017, dedicato ai rapporti con gli enti pubblici;

Visto il resoconto della seduta del 23 gennaio 2020 del Consiglio nazionale del Terzo settore, nel corso della quale l’organismo collegiale ha richiesto al Ministero del lavoro e delle politiche sociali di avviare un’interlocuzione, attraverso la costituzione di un apposito gruppo di lavoro, con i livelli di governance regionale e locale, nonché con il Forum nazionale del Terzo settore, quale associazione maggiormente rappresentativa a livello nazionale degli enti del Terzo settore, finalizzata all’elaborazione di una posizione comune sugli istituti previsti negli articoli 55 e seguenti del già citato decreto legislativo n. 117 del 2017;

Visto il decreto direttoriale del 25 marzo 2020, con il quale è stato costituito il gruppo di lavoro incaricato dell’elaborazione di una proposta di linee guida in tema di rapporti collaborativi tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore, finalizzato a supportare le prime nella concreta applicazione degli istituti previsti nel titolo VII del decreto legislativo n. 117 del 2017;

Visto il documento finale recante “Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore negli articoli 55-57 del decreto legislativo n. 117 del 2017”, elaborato e condiviso dal gruppo di lavoro di cui al capoverso precedente;

Acquisita l’intesa della Conferenza Unificata, ai sensi dell’articolo 9, comma 2, lettera b) del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, nella seduta del 25 marzo 2021 (Repertorio atto n. 15/CU)

Decreta

Articolo unico

(Adozione delle linee guida)

1. Sono adottate le linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore negli articoli 55 -57 del decreto legislativo n. 117 del 2017, di cui al documento allegato, che forma parte integrante e sostanziale del presente decreto.

Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore negli artt. 55-57 del d.lgs. n. 117/2017 (Codice del Terzo settore)

Introduzione

Scopo del presente documento è quello di offrire un quadro condiviso di analisi degli istituti introdotti dal decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, e successive modificazioni e integrazioni, recante il Codice del Terzo settore (in avanti anche solo "CTS"), e, specificatamente, di quelli previsti dal Titolo VII (Dei rapporti con gli enti pubblici).

La predetta analisi è finalizzata a supportare gli enti pubblici nella concreta applicazione degli articoli 55, 56 e 57 del CTS.

A tale ultimo riguardo, va precisato che il presente documento è stato elaborato tenendo conto della disciplina vigente, delle Relazioni governative di illustrazione del CTS e del suo correttivo, adottato nel 2018, dei pareri resi dal Consiglio di Stato, nonché dei primi pronunciamenti della giurisprudenza amministrativa e contabile, direttamente o indirettamente, inerenti il tema trattato, degli atti dell'ANAC e delle competenti Amministrazioni statali nonché, da ultimo, della sentenza n. 131 del 26 giugno 2020 della Corte costituzionale e della legge 11 settembre 2020, n.120 di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 luglio 2010, n. 76, recante «Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitali» (cd. decreto "semplificazioni").

Per tale ragione, il presente documento non ha la pretesa della definitività e dell'eshaustività, con la conseguenza che a fronte di eventuali sopravvenienze, normative e/o interpretative, se ne terrà debitamente conto ai fini del suo aggiornamento.

1. Inquadramento generale degli istituti

La riforma del Terzo settore ha introdotto, all'interno dell'ordinamento giuridico italiano, la categoria normativa di «ente del Terzo settore» (ETS). L'art. 4 del d.lgs. n. 117/2017 (CTS) definisce l'ente del Terzo settore quale ente privato che, senza scopo di lucro, persegue finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento, in via esclusiva o principale, di una o più attività di interesse generale – fra quelle indicate all'art. 5 del Codice medesimo – in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi.

Alcuni ETS sono tipici e sono soggetti ad una disciplina speciale: essi sono le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le società di mutuo soccorso, le imprese sociali (incluse le cooperative sociali), le reti associative. Sono da considerarsi ETS generici tutti gli altri enti privati, diversi dalle società, in possesso dei requisiti sopra descritti. Ai fini della qualificazione quale ETS è requisito essenziale l'iscrizione nel registro unico nazionale del Terzo settore (per le imprese sociali, il requisito dell'iscrizione del Registro unico nazionale del Terzo settore è soddisfatto mediante l'iscrizione nell'apposita sezione del registro delle imprese (art. 11 CTS).

Il legislatore ha creato, pertanto, una «categoria normativa» - gli enti del Terzo settore - per i quali ha dettato una disciplina promozionale e configurato, per altro verso, una serie di obblighi ed oneri. L'acquisizione della qualifica di ETS è facoltativa: ciascun ente, infatti, nell'esercizio della propria autonomia, può scegliere di divenire ETS, così come di rimanere soggetto semplicemente alle norme di diritto comune.

La scelta del legislatore è da inquadrare alla luce del diritto costituzionale.

All'interno delle plurime manifestazioni del pluralismo sociale, si è individuata una particolare categoria di formazioni sociali (art. 2 Cost.) che sono espressione della libertà di associazione dei cittadini (art. 18 Cost.), o della libertà di impresa (art. 41 Cost., tenendo presente anche il riconoscimento della cooperazione ai sensi dell'art. 45 Cost.), le quali presentano alcune caratteristiche costituzionalmente rilevanti. La Corte costituzionale ha coniato, addirittura, la definizione di libertà sociali (ripresa, da ultimo, anche in C. cost., sentenza n. 185/2018), a sottolineare l'esercizio delle libertà costituzionali a fini di utilità collettiva e di solidarietà sociale. La recente sentenza della Corte costituzionale n. 131 del 2020 valorizza la qualificazione degli ETS «come un insieme limitato di soggetti giuridici dotati di caratteri specifici (art. 4), rivolti a «perseguire il bene comune» (art. 1), a svolgere «attività di interesse generale» (art. 5), senza perseguire finalità lucrative soggettive (art. 8), sottoposti a un sistema pubblicistico di registrazione (art. 11) e a rigorosi controlli (articoli da 90 a 97)».

Il primo carattere che viene in rilievo è il perseguimento, in via esclusiva, di finalità civiche, solidaristiche o di utilità sociale e la rinuncia al perseguimento di una finalità lucrativa, in senso soggettivo. Il secondo è lo svolgimento, in via principale o esclusiva, di una attività di interesse generale (mutuando significativamente l'espressione che la Costituzione utilizza all'art. 118, ultimo comma Cost.), che il legislatore elenca all'art. 5 del CTS.

L'uno e l'altro carattere conferiscono a tali enti una posizione ordinamentale specifica nella prospettiva dell'attuazione della Costituzione e, in particolare, dell'art. 3 Cost., comma primo e secondo. Assunta tale posizione, il legislatore è tenuto – ai sensi dell'art. 118, comma 4 Cost., che esprime il principio di c.d. sussidiarietà orizzontale – a «favorire» gli ETS, espressione qualificata dall'iniziativa autonoma dei cittadini associati, mediante la predisposizione di una serie di misure adeguate non solo a “sostegno” delle attività, bensì anche ad “integrazione” delle stesse con quelle della P.A.

In tale prospettiva, gli artt. 55, 56 e 57 del Codice del Terzo settore individuano una misura di sostegno ed integrazione fra ETS e PP.AA., declinando una serie di istituti specifici, plasmati sulla natura specifica del Terzo settore. Si tratta, pertanto, di un'applicazione dell'art. 118, ultimo comma Cost. che valorizza ed agevola la possibile convergenza su «attività di interesse generale» fra la pubblica amministrazione ed i soggetti espressione del Terzo settore. Secondo la Corte costituzionale, si tratta di «una delle più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale valorizzato dall'art. 118, quarto comma, Cost.», un originale canale di «amministrazione condivisa», alternativo a quello del profitto e del mercato, scandito «per la prima volta in termini generali [come] una vera e propria procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria». Agli enti che fuoriescono dal perimetro legale non possono essere riferite le forme di coinvolgimento previste dall'art. 55 CTS: «esiste una stretta connessione tra i requisiti di qualificazione degli ETS e i contenuti della disciplina del loro coinvolgimento nella funzione pubblica» (n. 131 del 2020).

Tali istituti richiedono a tutte le PP.AA. di «assicurare il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore» nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori di attività di interesse generale (art. 55, c. 1 CTS). Il coinvolgimento attivo significa, anzitutto, sviluppare sul piano giuridico forme di confronto, di condivisione e di co-realizzazione di interventi e servizi in cui tutte e due le parti - ETS e PP.AA.- siano messe effettivamente in grado di collaborare in tutte le attività di interesse generale.

Non si realizza, quindi, una semplice sottrazione rispetto alle norme di derivazione euro-unitaria che disciplinano il rapporto fra soggetti privati e PP.AA., bensì l'applicazione di altre norme che, nel rispetto del quadro normativo europeo, riescono a svolgere più efficacemente quella funzione di promozione richiesta dall'art. 118, comma 4 Cost.

Il Codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. 24 aprile 2016, n. 50, (in avanti anche solo "CCP") infatti, muove dal generale presupposto che i soggetti privati debbano concorrere, fra loro, per acquisire la qualità di controparte contrattuale della P.A. ai fini della conclusione di un contratto pubblico per

l'affidamento o la concessione di un servizio. Al contrario, il CTS muove dalla considerazione che le finalità perseguite dagli ETS siano fra loro omogenee (finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale) e distinte da quella lucrativa e che le loro attività siano convergenti con quelle svolte dalla P.A. (attività di interesse generale): ne discende, quindi, la non automatica applicabilità di schemi che prevedano la competizione e lo scambio sinallagmatico, e la necessità di prevederne altri che partano da tale carattere genetico degli ETS. In tal modo, l'amministrazione pubblica sarà posta in grado di scegliere, in base alle concrete situazioni, lo schema procedimentale preferibile, assumendo come criterio-guida la necessità di assicurare il "coinvolgimento attivo" degli ETS. La citata sentenza n. 131 del 2020 identifica nell'art. 55 CTS la definizione di «un procedimento complesso espressione di un diverso rapporto tra il pubblico ed il privato sociale, non fondato semplicemente su un rapporto sinallagmatico».

Peraltro, ciò non significa assolutamente deflettere dalla necessità di una piena applicazione dei principi che governano il procedimento amministrativo ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché di un corpus di principi posti a presidio dell'imparzialità e del buon andamento della P.A.

La scelta del legislatore va a questo punto inquadrata anche alla luce del diritto euro-unitario. Nel diritto dell'Unione europea i Trattati non impongono un alcun modello di welfare nazionale ed è riconosciuta una ampia libertà agli Stati membri di organizzare i propri servizi di interesse generale (SIG) nel modo che ritengano più opportuno, nel rispetto del loro contesto costituzionale.

A tale proposito, si richiama la Direttiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa "ai servizi del mercato interno", il cui art. 1 (Oggetto) stabilisce, fra l'altro, che "(...) 3. La presente direttiva lascia impregiudicata la libertà, per gli Stati membri, di definire in conformità del diritto comunitario, quali essi ritengano essere servizi d'interesse economico generale, in che modo tali servizi debbano essere organizzati e finanziati, in conformità con le regole sugli aiuti concessi dagli Stati, e a quali obblighi specifici essi debbano essere soggetti (...)" (2).

² Sulla base delle motivazioni meglio espresse nei Considerando n. 27 e n. 28 della medesima Direttiva.

In termini essenziali, si è in presenza di un SIG quando le autorità pubbliche nazionali (a qualsiasi livello di governo) subordinano la prestazione di un'attività, ritenuta necessaria per garantire la soddisfazione dei bisogni essenziali delle persone e della comunità, a specifici obblighi (di servizio pubblico) e adempimenti, comunque volti ad assicurare diritti costituzionalmente garantiti: la soddisfazione di tali bisogni non potrebbe essere realizzata senza l'intervento pubblico o lo sarebbe a condizioni differenti e non accettabili. Rispetto a questa prima definizione generale si è in presenza di un SIEG (che è una sottocategoria dei SIG) qualora l'obbligo di servizio pubblico sia imposto rispetto a un'attività che abbia anche rilevanza economica, in quanto quest'ultima è erogata dietro un corrispettivo, su un determinato mercato, secondo le logiche tipiche dell'autonomia imprenditoriale. Al riguardo, rileva la forza di attrazione della disciplina euro-unitaria in materia di concorrenza nel mercato interno e, più in particolare, nella disciplina d'evidenza pubblica per la conclusione di contratti pubblici di appalto o di concessione, fatto salvo che ciò non impedisca loro di realizzare i loro compiti di interesse generale.

La direttiva appalti 2014/24/UE introduce alcuni elementi di chiarificazione importante di questo rapporto fra categorie disomogenee. Nel considerando n. 114 si afferma che «certe categorie di servizi, per la loro stessa natura, continuano ad avere una dimensione limitatamente transfrontaliera, segnatamente i cosiddetti servizi alla persona quali taluni servizi sociali, sanitari e scolastici. I servizi di questo tipo sono prestati all'interno di un particolare contesto che varia notevolmente da uno Stato membro all'altro a causa delle diverse tradizioni culturali. (...) Gli Stati membri e le autorità pubbliche sono liberi di fornire tali servizi direttamente o di organizzare servizi sociali attraverso modalità che non comportino la conclusione di contratti pubblici, ad esempio tramite il semplice finanziamento di tali servizi o la concessione di licenze o autorizzazioni a tutti gli operatori economici che soddisfano le condizioni definite in precedenza dall'amministrazione aggiudicatrice, senza che vengano previsti limiti o quote, a condizione che tale sistema assicuri una pubblicità sufficiente e rispetti i principi di trasparenza e di non discriminazione».

In tali ultimi casi, anche qualora si sia in presenza astrattamente di SIEG, in casi in cui gli Stati membri apprestino un modello organizzativo ispirato al principio di solidarietà (come, ad es., nel caso della co-progettazione o della convenzione), che preveda il coinvolgimento di soggetti privi dello scopo lucrativo, tenuto conto della salvaguardia degli equilibri di bilancio e della regia pubblica dell'intervento, dovrebbe essere prevista l'applicabilità della sola disciplina nazionale, quale espressione, in tal senso, delle diverse «tradizioni culturali» e, si potrebbe aggiungere, «costituzionali».

È il legislatore nazionale che contrassegna tali attività come «di interesse generale», assunte come oggetto degli enti del Terzo settore. Questi ultimi - come si è ricordato - perseguono in via esclusiva finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, senza fine di lucro, attraverso l'iscrizione in un pubblico registro.

Sulla base di questo criterio di lettura, da un lato il diritto dell'Unione europea trova nel Codice del Terzo settore una sua più compiuta attuazione; dall'altro, sul versante nazionale, si perviene ad una chiara ripartizione degli ambiti di competenza fra il CTS ed il CCP, i quali - armonicamente ed in forma complementare - disciplinano le procedure di affidamento dei servizi pubblici, in relazione all'ambito nel quale ricadono ed al fine perseguito.

Tale ricostruzione, già sostenuta in dottrina, ha trovato autorevole conferma nella sentenza n. 131 del 2020, nella quale il giudice costituzionale evidenzia come sia insito nel diritto euro-unitario il tentativo di «smorzare la dicotomia conflittuale fra i valori della concorrenza e quelli della solidarietà», riconoscendo «in capo agli Stati membri la possibilità di apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, un modello organizzativo ispirato non al principio di concorrenza ma a quello di solidarietà (sempre che le organizzazioni non lucrative contribuiscano, in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente al perseguimento delle finalità sociali)». Tale orientamento giurisprudenziale, dunque, guida l'interpretazione delle norme del CTS e conferisce loro uno spazio autonomo, non conflittuale, nella disciplina del CCP.

Il Titolo VII del CTS ha, pertanto, in parte riempito uno spazio lasciato aperto dal CCP, definendo le condizioni che consentono di escludere dalla sfera di interesse del mercato servizi pur potenzialmente economicamente rilevanti.

Da ultimo, va segnalato che la legge di conversione (n. 120/2020) del decreto-legge n. 76/2020 (c.d. decreto semplificazioni) ha introdotto diverse modifiche al CPP, alcune delle quali sono finalizzate a coordinare l'applicazione dei due codici.

In particolare, l'intervento del legislatore ha interessato le seguenti disposizioni:

- 1) art. 30, recante i principi per l'aggiudicazione e l'esecuzione degli appalti e delle concessioni;*
- 2) art. 59 relativo alle procedure di aggiudicazione;*
- 3) art. 140 in ordine alla disciplina di settore per quanto riguarda l'affidamento dei servizi sociali e degli altri servizi, indicati nell'Allegato XI al CCP.*

Con gli interventi in commento, il legislatore ha precisato - all'interno della disciplina generale sugli affidamenti dei contratti pubblici, mediante procedure concorrenziali - che, in applicazione del c.d. principio di specialità, "restano ferme" le forme di coinvolgimento degli enti del Terzo settore, previste dal più volte richiamato Titolo VII del CTS.

BOX - Gli enti del Terzo

Le caratteristiche degli enti del Terzo settore:

- 1) Enti a carattere privato;*
- 2) Finalità civiche, solidaristiche o di utilità sociali;*
- 3) Assenza dello scopo di lucro;*
- 4) Svolgimento in via principale o esclusiva di attività di interesse generale (possibilità di svolgere attività diverse, secondarie e strumentali entro i limiti fissati con D.M.);*
- 5) Azione volontaria; erogazione gratuita di beni, danaro e servizi; produzione o scambio di beni o servizi;*
- 6) Iscrizione nel RUNTS.*

Gli enti esclusi:

- a) amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;*
- b) le formazioni e le associazioni politiche, i sindacati, le associazioni professionali e di rappresentanza di categorie economiche, le associazioni di datori di lavoro;*
- c) gli enti sottoposti a direzione e coordinamento o controllati dagli enti di cui alle lett. a) e b).*

1.1) La distinzione fra l'attivazione di rapporti collaborativi con ETS e l'affidamento di appalti e concessioni di servizi.

Occorre affrontare, a questo punto, un primo elemento rilevante ai fini dell'applicazione della disciplina contenuta nel CTS, ovvero sia il tratto distintivo fra l'attivazione di un rapporto collaborativo, ai sensi del richiamato CTS, e l'affidamento di un contratto pubblico, per l'esecuzione di servizio in appalto, su disposizione di un ente pubblico, come tale regolato dal CCP.

Si tratta di un'operazione necessaria sotto due profili.

Il primo attiene alla discrezionalità delle PPAA., nel senso che, laddove siano utilizzabili entrambe le modalità per lo svolgimento di un servizio o la realizzazione di un'attività, la concreta scelta potrebbe essere la conseguenza di un'opzione politica propria della P.A., tesa a valorizzare il principio della tutela della concorrenza degli operatori economici all'interno

di un mercato pubblico regolato o, in alternativa, il principio di sussidiarietà orizzontale, unitamente ai principi dell'evidenza pubblica, propria dei procedimenti amministrativi.

Il secondo profilo attiene alla legittimità dell'azione amministrativa delle PP.AA., nel senso che il ricorso agli istituti previsti dal CTS non può, tuttavia, avvenire per eludere i principi e le disposizioni europee ed interne in materia di tutela della concorrenza e di aiuti di Stato.

Al fine di chiarire l'ambito di applicazione e gli eventuali limiti all'applicazione degli strumenti previsti dal Titolo VII del CTS, occorre muovere dalla vigente disciplina, europea ed interna di recepimento in materia di affidamento di contratti pubblici.

Come è noto, sono tali fonti normative a fornire, fra l'altro, la definizione di appalto; ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. ii) del CCP per «appalti pubblici» si intendono “i contratti a titolo oneroso, stipulati per iscritto tra una o più stazioni appaltanti e uno o più operatori economici, aventi per oggetto l'esecuzione di lavori, la fornitura di prodotti e la prestazione di servizi”.

Inoltre, l'art. 30 del CCP (Principi per l'aggiudicazione e l'esecuzione di appalti e concessioni) al comma 8, come risultante modificato dalla legge n. 120/2020 precisa che “Per quanto non espressamente previsto nel presente codice e negli atti attuativi, alle procedure di affidamento e alle altre attività amministrative in materia di contratti pubblici nonché di forme di coinvolgimento degli enti del Terzo settore previste dal titolo VII del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 si applicano le disposizioni di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, alla stipula del contratto e alla fase di esecuzione si applicano le disposizioni del codice civile”.

Ne deriva che - laddove un ente pubblico agisce quale stazione appaltante, attivando una procedura concorrenziale finalizzata all'affidamento di un contratto pubblico per lo svolgimento di un servizio, definito dall'ente stesso nel relativo bisogno e nelle obbligazioni e relative prestazioni, economiche e contrattuali, con il riconoscimento di un corrispettivo, idoneo ad assicurare un utile di impresa, determinato sulla base dell'importo a base d'asta - si applicherà il CCP, venendo ad esistenza un rapporto a prestazioni corrispettive.

A fronte, invece, dell'attivazione di una procedura ad evidenza pubblica, ai sensi del Titolo VII del CTS, finalizzata alla selezione degli ETS con i quali formalizzare un rapporto di collaborazione per lo svolgimento di "altre attività amministrative in materia di contratti pubblici", nelle quali PA ed ETS vengono in relazione, (come previsto dal richiamato art. 30, comma 8, CCP), anche a seguito dell'iniziativa degli stessi ETS, si applicheranno le disposizioni previste sul procedimento amministrativo, di cui alla legge n. 241/1990 e ss. mm., oltre che quelle specifiche del CTS.

Nell'ambito di una procedura d'appalto è l'ente pubblico a definire sostanzialmente tutto, ad eccezione dello spazio, lasciato dagli atti della procedura, al contenuto dell'offerta dell'operatore economico concorrente. Il rapporto di collaborazione sussidiaria, che connota gli istituti del CTS, è - per tutta la durata del rapporto contrattuale/convenzionale - fondato sulla co-responsabilità, a partire dalla co-costruzione del progetto (del servizio e/o dell'intervento), passando per la reciproca messa a disposizione delle risorse funzionali al progetto, fino alla conclusione delle attività di progetto ed alla rendicontazione delle spese.

Fatta questa necessaria premessa metodologica, è possibile passare all'esame della disciplina contenuta nel richiamato Titolo VII del CTS.

2.1) *L'ambito soggettivo di applicazione ed i principi comuni nell'applicazione degli strumenti previsti dal Titolo VII del CTS.*

Preliminarmente appare utile richiamare la Relazione illustrativa del Governo sullo schema di decreto legislativo (poi divenuto il d.lgs. n. 117 del 2017), nella parte in cui chiarisce che “il coinvolgimento degli enti del Terzo settore nelle fasi sopra indicate deve rispondere alla duplice esigenza di favorire processi e strumenti di partecipazione che possano accrescere la qualità delle scelte finali, ferme restando le prerogative proprie dell'Amministrazione procedente in ordine a tali scelte. Il coinvolgimento degli enti del Terzo settore, in tale cornice, si pone come espressione dei principi costituzionali di buon andamento ed imparzialità dell'azione amministrativa, di sussidiarietà e di autonomia”.

In proposito, soccorrono i principi comuni stabiliti dal primo comma dell'art. 55 CTS, che si applicano, per espressa previsione normativa, a tutti gli istituti del Titolo VII.

In primo luogo, va evidenziato che la disciplina, oggetto del presente documento, riguarda tutti gli enti pubblici qualificabili come “amministrazioni pubbliche”, ai sensi del d.lgs. n. 165/2001 e segnatamente:

- tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative;*
- le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo;*
- le Regioni;*
- le Province;*
- i Comuni (e, dunque, le Unioni di Comuni);*
- le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni;*
- le istituzioni universitarie;*
- gli Istituti autonomi case popolari (variamente denominati);*
- le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni;*
- tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali;*
- le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale;*

- l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN);
- le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.

In secondo luogo, occorre tener conto che fra i principi comuni è compreso anche quello dell'autonomia organizzativa e regolamentare.

Ne deriva che ciascun ente pubblico, fra quelli appena richiamati, potrà dare attuazione alle disposizioni del Titolo VII tenendo conto del proprio assetto organizzativo, ma più in generale delle scelte statutarie, nonché utilizzare i regolamenti esistenti (a mero titolo esemplificativo, in materia di assegnazione di contributi e sovvenzioni, di affidamento dei contratti pubblici, di affidamento e valorizzazione di beni pubblici o di procedimento amministrativo) o approvarne di nuovi.

Nel primo comma del più volte menzionato art. 55 sono, inoltre, indicati i principi posti a presidio della corretta azione amministrativa e dello svolgimento dei giusti procedimenti.

L'utilizzo degli strumenti previsti, pertanto, dagli articoli 55, 56 e 57 deve avvenire anche al fine di dare attuazione ai seguenti principi:

- di sussidiarietà;
- di cooperazione;
- di efficacia, efficienza ed economicità;
- di omogeneità;
- di copertura finanziaria e patrimoniale;
- di responsabilità ed unicità dell'amministrazione;

- della legge 7 agosto 1990, n. 241, per quanto attiene allo svolgimento dei procedimenti amministrativi, nel rispetto dei principi di pubblicità, trasparenza e parità di trattamento, nonché di prevenzione dei conflitti di interesse, di cui all'art. 6-bis della predetta legge;
- infine, del rispetto delle norme che disciplinano specifici procedimenti ed in particolare di quelle relative alla programmazione sociale di zona.

A tale ultimo proposito, la norma è chiara nel far salve le discipline di settore, statali e regionali, con riferimento alle attività di interesse generale indicate nell'art. 5 del CTS ed, in particolare, delle disposizioni che disciplinano piani e programmi di settore (ad esempio, in materia di organizzazione della rete integrata dei servizi e degli interventi sociali, mediante il piano sociale di zona, oppure di valorizzazione dei beni culturali).

Allo stesso modo, sono fatte salve le disposizioni, statali e regionali, che disciplinano l'approvazione degli strumenti di programmazione da parte degli enti territoriali, nonché in materia di processi partecipativi e di trasparenza.

Alla disciplina di settore, pertanto, dovrà preliminarmente farsi riferimento ai fini della relativa integrazione con quella prevista dal Titolo VII del CTS nell'ambito dei procedimenti, oggetto del presente documento, anche in ordine all'eventuale disciplina vigente in materia di partecipazione pubblica e/o di istruttorie pubbliche.

2. Il procedimento di co-programmazione

L'istituto della co-programmazione è disciplinato dal secondo comma dell'art. 55 CTS, a mente del quale "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".

La richiamata Relazione governativa illustrativa al riguardo ha chiarito che "L'articolo 55, recependo l'orientamento espresso dall'ANAC nella delibera n. 20 gennaio 2016, n. 32, recante" Determinazione delle linee guida per l'affidamento di servizi a enti del Terzo settore e alle cooperative sociali" definisce al comma 2 la co-programmazione come il processo attraverso il quale la pubblica amministrazione individua i bisogni da soddisfare, gli interventi a tal fine necessari, le modalità di realizzazione degli stessi e le risorse disponibili".

In sostanza, la co-programmazione si sostanzia in un'istruttoria partecipata e condivisa, nella quale - fermo restando le prerogative dell'ente pubblico, quale "amministrazione procedente", ai sensi della legge n. 241/1990 - il quadro di conoscenza e di rappresentazione delle possibili azioni da intraprendere è il portato della collaborazione di tutti i partecipanti al procedimento. Offrendo una lettura del ruolo degli ETS nell'ordinamento costituzionale, la Corte costituzionale - nella più volte richiamata sentenza n. 131 del 2020 - afferma che essi sono «rappresentativi della "società solidale"» e «costituiscono sul territorio una rete capillare di vicinanza e solidarietà, sensibile in tempo reale alle esigenze che provengono dal tessuto sociale, (...) in grado di mettere a disposizione dell'ente pubblico sia preziosi dati informativi (altrimenti conseguibili in tempi più lunghi e con costi organizzativi a proprio carico), sia un'importante capacità organizzativa e di intervento: ciò che produce spesso effetti positivi, sia in termini di risparmio di risorse che di aumento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate a favore della "società del bisogno"».

La disposizione introduce un fondamento di diritto positivo ed una piena legittimazione alle tante esperienze, anche informali, attivate dagli

enti nella costruzione di tavoli di lavoro e di percorsi di partecipazione su vari ambiti e ferma restando la oramai collaudata esperienza - con specifico riguardo ai servizi sociali - della pianificazione sociale di zona, variamente denominata, regolata e declinata a livello territoriale.

Il fine dell'art. 55, secondo comma, è chiaro. La co-programmazione dovrebbe generare un arricchimento della lettura dei bisogni, anche in modo integrato, rispetto ai tradizionali ambiti di competenza amministrativa degli enti, agevolando - in fase attuativa - la continuità del rapporto di collaborazione sussidiaria, come tale produttiva di integrazione di attività, risorse, anche immateriali, qualificazione della spesa e, da ultimo, costruzione di politiche pubbliche condivise e potenzialmente effettive, oltre alla produzione di clima di fiducia reciproco.

Giova precisare, al riguardo, che - in applicazione dei principi sul procedimento amministrativo - l'iniziativa può essere assunta anche da uno o più ETS, i quali richiedono all'ente competente l'attivazione del procedimento di co-programmazione attraverso la pubblicazione di un avviso.

La co-programmazione è un procedimento amministrativo e, pertanto, si articolerà nelle seguenti fasi:

- iniziativa, che si sostanzia nell'atto con il quale si dà avvio al procedimento (eventualmente in accoglimento dell'istanza di parte);
- nomina di un Responsabile del procedimento, ai sensi dell'art. 6 della legge n. 241/1990 e della eventuale disciplina regionale in materia di procedimento amministrativo;
- pubblicazione di un avviso;
- svolgimento dell'attività istruttoria;
- conclusione del procedimento.

L'attività di co-programmazione, che - in ragione dell'oggetto della procedura e del numero dei partecipanti - può essere articolata dal responsabile del procedimento in più sessioni, viene debitamente verbalizzata.

Il verbale dà conto dell'eventuale proposta unitaria e condivisa o, in alternativa, delle diverse posizioni e proposte formulate dai partecipanti al procedimento istruttorio.

Il procedimento si conclude con atto del dirigente competente dell'ente, sulla base dell'organizzazione propria dell'ente medesimo; in proposito, rappresenta una buona pratica quella di raccogliere la documentazione eventualmente prodotta nelle sessioni istruttorie dagli ETS partecipanti, unitamente ad una relazione del responsabile del procedimento, in ordine allo svolgimento dell'attività di co-programmazione ed ai relativi esiti raggiunti.

L'atto, con cui si conclude l'istruttoria, può coincidere con la determinazione assunta dall'ente in ordine alle attività ed alle azioni ritenute funzionali alla cura dei bisogni individuati nel corso della co-programmazione.

Gli enti, infine, tengono conto degli esiti dell'attività di co-programmazione ai fini dell'adozione e dell'aggiornamento degli strumenti e degli atti di programmazione e di pianificazione generali e settoriali.

Come più volte evidenziato, la co-programmazione deve svolgersi nel rispetto dei principi in materia di evidenza pubblica; al riguardo, il CTS non contiene previsioni o prescrizioni in ordine al contenuto degli avvisi. La ragione di ciò è legata al richiamato principio di autonomia organizzativa e regolamentare di ciascun ente, al quale è riconosciuta la discrezionalità nella declinazione in concreto dell'istituto previsto dal Codice.

In ragione delle finalità del presente documento, costituisce buona pratica pubblicare un avviso, contenente i seguenti elementi minimi:

- a) oggetto del procedimento di co-programmazione;*
- b) requisiti dei partecipanti;*
- c) modalità di presentazione della domanda di partecipazione e relative dichiarazioni, inclusa espressa liberatoria in favore dell'Amministrazione procedente in ordine ad eventuali responsabilità legate alla proprietà intellettuale delle proposte presentate;*

- d) tempi e modalità di svolgimento del procedimento;
- e) conclusione del procedimento;
- f) regime di pubblicità e trasparenza.

Con riferimento all'oggetto del procedimento, fermo restando che la co-programmazione deve riferirsi ad una o più delle attività di interesse generale, indicate dall'art. 5 CTS, al fine di valorizzare la funzione di innovazione dei processi di definizione del quadro di riferimento dei bisogni della comunità di riferimento e delle possibili azioni conseguenti, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, potrebbe costituire buona pratica considerare contestualmente più oggetti, purché fra loro connessi, nonché tenere conto dell'integrazione di tali oggetti nell'ambito delle politiche generali dell'ente titolare del procedimento.

Per quanto attiene ai tempi di svolgimento del procedimento, essi dovrebbero essere congrui rispetto alla complessità dell'oggetto e delle attività relative al procedimento di co-programmazione, oltre alla numerosità degli ETS partecipanti.

Infine, come già rilevato nella descrizione delle finalità dell'istituto, l'attività di co-programmazione con gli ETS dovrebbe concludersi con l'elaborazione, condivisa, di un documento istruttorio di sintesi, mentre le determinazioni conseguenti sono di competenza dell'amministrazione procedente, in modo da garantire l'autonomia di quest'ultima nell'acquisizione, nel bilanciamento e nella sintesi dei diversi interessi acquisiti nel corso dell'istruttoria in coerenza con gli indirizzi dell'ente medesimo.

BOX - Le fasi del procedimento di co-programmazione

- 1) Avvio del procedimento con atto del dirigente della PA, anche su impulso degli ETS;
- 2) pubblicazione dell'avviso e di eventuali allegati;
- 3) svolgimento dell'istruttoria;
- 4) conclusione della procedura ad evidenza pubblica.

3. Il procedimento di co-progettazione

L'istituto della co-progettazione è disciplinato dal terzo comma dell'art. 55 CTS, di seguito riportato: "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 al comma 2".

Volendo, a questo punto, indagare la finalità di tale istituto, è utile richiamare la Relazione illustrativa del Governo sullo schema di CTS, nella parte in cui chiarisce che "(...) Anche la co-progettazione viene individuata dal legislatore come strumento ordinario di esercizio dell'azione amministrativa, non più limitato ad interventi innovativi e sperimentali, attraverso il quale si realizzano forme di collaborazione pubblico/privato (...)". La Corte costituzionale, qualificando l'istituto della co-progettazione, l'ha definita come modello che «non si basa sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata, ma sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico» (n. 131 del 2020).

Il CTS, in proposito, generalizza l'utilizzo della co-progettazione oltre il settore del welfare e, più precisamente, nell'ambito delle attività di interesse generale indicate nel catalogo contenuto nell'art. 5 CTS.

In secondo luogo, il ricorso alla co-progettazione non è più limitato alle sole ipotesi, prima previste dall'art. 7 del DPCM 30 marzo 2001, relativo al richiamato settore dei servizi sociali, degli "interventi innovativi e sperimentali". La stessa Corte costituzionale, nella già menzionata sentenza n. 131 del 2020, conferma questa soluzione interpretativa, già sostenuta in dottrina, riconoscendo come la disposizione abbia ampliato «una prospettiva che era già stata prefigurata, ma limitatamente a interventi innovativi e sperimentali in ambito sociale, nell'art. 1, comma 4, della legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali) e quindi dall'art. 7 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 30 marzo 2001 (Atto di indirizzo e coordinamento sui sistemi di

affidamento dei servizi alla persona ai sensi dell'art. 5 della legge 8 novembre 2000, n. 328)».

La co-progettazione diventa, dunque, metodologia ordinaria per l'attivazione di rapporti di collaborazione con ETS; l'art. 55, al riguardo, fornisce due indicazioni di cui tener conto nella sua applicazione:

- a) da un lato, l'attivazione della co-progettazione dovrebbe essere la conseguenza dell'attivazione della co-programmazione, quale esito "naturale";
- b) dall'altro, tale istituto è riferito a "specifici progetti di servizio o di intervento".

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".

Tale ultima notazione è rilevante ai fini del rapporto con l'affidamento di servizi, in senso stretto, come tali disciplinati dal CCP, già oggetto del precedente paragrafo 2 al quale si rinvia per le relative argomentazioni.

Da un punto di vista procedurale, è ancora la Relazione governativa a chiarire che "L'individuazione degli enti del Terzo settore da coinvolgere nel partenariato dovrà avvenire attraverso procedimenti ex articolo 12 della legge n.241/1990, rispettosi dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento. Centrale sarà il ruolo dell'amministrazione procedente alla quale compete, come già enunciato dalla richiamata delibera ANAC n. 32/2016, la predeterminazione degli obiettivi generali e specifici del progetto, della durata e delle caratteristiche essenziali dello stesso, nonché dei criteri e delle modalità per l'individuazione degli enti partner. Una volta individuato l'ente o gli enti partner, lo sviluppo dell'attività vera e propria di co-progettazione non potrà riguardare aspetti caratterizzanti del progetto ma esclusivamente modalità attuative e non potrà produrre modifiche al progetto tali che, se originariamente previste, avrebbero potuto determinare una diversa individuazione del partner".

La disposizione, pertanto, al dichiarato fine di preservare o, comunque, di non limitare le prerogative di ogni singolo ente pubblico, al quale - si ribadisce - viene riconosciuta l'autonomia organizzativa e regolamentare,

non specifica, tipizzandole, le modalità ed i termini per la corretta indicazione e svolgimento di procedimenti amministrativi di co-progettazione.

Proprio il richiamo, contenuto nel più volte citato primo comma, ai principi del procedimento amministrativo, di cui alla legge n. 241/1990, permette di individuare le esigenze minime dell'evidenza pubblica. Non si prescinde, conseguentemente, dallo svolgimento di procedure comparative ad evidenza pubblica.

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), di cui alla relativa disciplina vigente, ed individuato il responsabile del procedimento, ai sensi degli articoli 5 e 6 della legge n.241/1990, e, quindi, avviato il procedimento, previa approvazione dei relativi atti.

Segue la pubblicazione dell'avviso.

Coerentemente con la specifica finalità del presente documento, si ritiene che tale avviso, a sua volta, dovrebbe avere un contenuto minimo; in via meramente esemplificativa, esso potrebbe aver almeno i seguenti elementi:

- 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.

All'avviso, infine, potrebbero essere allegati almeno i seguenti atti e documenti:

1. documento progettuale di massima e/o progetto preliminare;
2. schema di convenzione, regolante i rapporti di collaborazione fra Amministrazione procedente e ETS, anche ai fini del rispetto degli obblighi previsti dalla disciplina vigente in materia di tracciabilità dei flussi finanziari;
3. modello di domanda di partecipazione e relative dichiarazioni, inclusa espressa liberatoria in favore dell'Amministrazione procedente in ordine ad eventuali responsabilità legate alla proprietà intellettuale delle proposte presentate;
4. eventuale modello di proposta (progettuale ed economica).

Con riferimento all'oggetto del procedimento, come già rilevato nella sezione dedicata alla co-programmazione, anche la co-progettazione può avere ad oggetto - è, anzi, auspicabile che ciò avvenga - più attività di interesse generale indicate dall'art. 5 CTS.

La durata del partenariato potrebbe essere, in primo luogo, minima; usualmente è in relazione agli obiettivi dell'ente procedente, dei risultati attesi, nonché degli impegni e delle attività richieste agli ETS.

La durata del partenariato, inoltre, potrebbe essere considerata quale criterio di valutazione delle proposte progettuali presentate dagli ETS, con la conseguenza di poter attribuire un punteggio incrementale a quelle proposte che prevedano una durata maggiore di quella iniziale e ciò in ragione della qualità del partenariato e dei relativi apporti.

Laddove, inoltre, il procedimento di co-progettazione sia finalizzato all'attuazione di un progetto innovativo e/o sperimentale, l'avviso, ma in generale tutte le fasi del procedimento, dovranno indicare e dar conto dei risultati attesi e di quelli conseguiti ad esito della collaborazione. Gli atti del procedimento di co-progettazione, inoltre, potrebbero prevedere e disciplinare la valutazione dell'impatto sociale (in avanti anche come "VIS"),

generato dall'attività degli ETS, in applicazione di quanto previsto dall'art.7, comma 3 della legge n.106/2016 e dal DM 23 luglio 2019 (pubblicato nella G.U. del 12 settembre 2019).

Gli avvisi dovrebbero descrivere in modo chiaro il quadro progettuale ed economico di riferimento; in primis, mettendo a disposizione degli ETS, che intendano partecipare al procedimento ad evidenza pubblica, le informazioni, i dati e gli eventuali strumenti di programmazione e di pianificazione, ritenuti utili e pertinenti, in modo da consentire loro di elaborare una proposta progettuale coerente con l'azione degli enti precedenti, nonché efficace ed effettiva.

In secondo luogo, gli avvisi dovrebbero indicare l'insieme delle risorse messe a disposizione dall'amministrazione procedente ed utilizzabili nell'eventuale esecuzione delle attività di progetto. In ragione della peculiarità della metodologia della co-progettazione, le risorse pubbliche messe a disposizione dei partecipanti possono essere di vario tipo e, dunque, trattarsi di:

- risorse economiche, proprie o di altro ente o soggetto;
- beni mobili e/o immobili;
- risorse umane, proprie dell'ente procedente o di cui esso si avvale a vario titolo (ad esempio per attività di stage o tirocinio o altro ancora).

Le risorse economiche, in ragione della natura giuridica della co-progettazione e del rapporto di collaborazione, che si attiva con gli ETS, sono da ricondurre ai contributi, disciplinati dall'art. 12 della legge n. 241/1990.

Nel caso in cui un ente procedente conferisca l'utilizzo, anche parziale, di un proprio bene immobile, si ritiene che - oltre a non essere utilizzato al momento di pubblicazione dell'avviso per fini istituzionali e non rientrare fra i beni oggetto di alienazione o valorizzazione, ai sensi della relativa disciplina - il predetto bene dovrebbe essere oggetto di apposita relazione amministrativa ed estimativa.

L'ente proprietario, a tale ultimo proposito, dovrebbe redigere una

relazione descrittiva del bene, con la quale vengono rese le informazioni salienti sulla situazione amministrativa del bene medesimo, anche in ordine alle eventuali limitazioni di ordine urbanistico, edilizio o in ragione dell'eventuale disciplina di tutela (ad esempio, in quanto bene culturale vincolato).

Inoltre, nella stessa relazione dovrebbe essere stimato il c.d. valore d'uso del bene, da tenere distinto rispetto al suo valore dominicale, il quale viene utilizzato, invece, per la determinazione del prezzo di vendita, in caso di cessione, del canone di locazione o del canone di concessione nella relativa ipotesi.

Il valore d'uso, la cui determinazione è richiesta al fine di scongiurare ipotesi di danno erariale, serve proprio a individuare l'utilità economica, indiretta per gli ETS partner, i quali vengono sollevati da un esborso, laddove questi ultimi avessero dovuto reperire sul mercato un immobile analogo per tipologia e ubicazione. In ogni caso, occorrerà indicare anche gli oneri dovuti per il pagamento delle utenze attive, al di là di chi sia il soggetto che ne sostenga effettivamente il costo.

In ragione della peculiarità del rapporto di collaborazione attivato mediante co-progettazione, si ritiene che, di norma, agli ETS è richiesta una compartecipazione, mediante diverse forme, nei termini e con le modalità stabilite dalle Amministrazioni precedenti sia nell'ambito delle eventuali regolamentazioni generali dell'istituto o, in alternativa, nell'ambito della regolamentazione sulla concessione di contributi, sovvenzioni o altre utilità economiche, che negli avvisi pubblicati.

Con specifico riferimento all'eventuale apporto dell'attività prestata da volontari, esso potrà essere valorizzato attraverso l'applicazione, alle ore di attività di volontariato effettivamente svolte, della retribuzione oraria lorda prevista per la corrispondente qualifica dai contratti collettivi di cui all'articolo 51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, ma - beninteso - senza possibilità di rimborsare detto apporto, neppure in forma forfettaria.

Venendo, poi, allo sviluppo della procedura di co-progettazione, fermo restando quanto previsto dalla regolamentazione regionale e locale, in primo luogo occorre ribadire che, trovando applicazione i principi del

procedimento di cui alla legge n. 241/1990, l'iniziativa può essere anche di parte e, dunque, di uno o più ETS.

In tale ultima ipotesi, si ritiene che gli ETS non possano limitarsi ad una mera richiesta, rivolta all'amministrazione competente, affinché attivi un procedimento di co-progettazione, posto che quest'ultima non è obbligata a rispondere a tale richiesta, né - in ogni caso - a darvi corso.

Gli ETS, singoli o associati, devono formalizzare all'amministrazione una proposta progettuale, nella quale siano chiaramente indicati l'idea progettuale proposta, le attività rimesse alla cura del partenariato del privato sociale, ivi comprese le risorse messe a disposizione e le eventuali richieste, anche con riferimento alle risorse, indirizzate dall'ente.

Alle proposte non manifestamente inammissibili si applicano le regole previste dalla legge n. 241/1990 ed in particolare in materia di istruttoria, di conclusione del procedimento, di motivazione del provvedimento finale.

In caso di accoglimento di una proposta presentata dagli ETS, singoli o associati, l'ente procedente pubblica a quel punto un avviso, con il quale si dà notizia della valutazione positiva della proposta ricevuta e si dà agli altri ETS, eventualmente interessati, la possibilità di presentare la propria proposta progettuale, con la conseguente valutazione comparativa fra le proposte pervenute.

In ogni caso, l'amministrazione conclude il procedimento con atto motivato, cui seguirà la sottoscrizione della convenzione per l'attivazione del rapporto di collaborazione con gli ETS, singoli o associati, la cui proposta progettuale sia stata ritenuta come quella più rispondente alle finalità dell'ente medesimo.

Per quanto riguarda, invece, lo svolgimento delle sessioni di co-progettazione, ferme restando le eventuali previsioni e/o indicazioni regionali e locali, la prassi dimostra sostanzialmente due modalità, fra loro alternative:

- 1) l'attivazione del c.d. tavolo di co-progettazione con i soli ETS utilmente collocati nella graduatoria finale o, comunque, la cui proposta progettuale sia stata valutata positivamente;

2) l'ammissione di tutti gli ETS, purché in possesso dei requisiti previsti dagli avvisi, alla co-progettazione.

Si tratta, come intuibile, di due modalità che mostrano tratti distintivi e che hanno ricadute rilevanti, anche in termini organizzativi e di attività delle amministrazioni procedenti, ma anche del possibile impatto dell'istituto.

Da un lato, infatti, l'attività di co-progettazione con i soli ETS "selezionati" assicura speditezza al procedimento, ma priva l'amministrazione procedente degli apporti, di vario genere, di tutti gli ETS potenzialmente interessati, anche di quelli di minore consistenza. Il rischio, pertanto, è quello di perdere una parte di "capitale" di conoscenza, di proposta e di apporti, di varia natura.

Dall'altro lato, un procedimento allargato a tutti gli ETS, per così dire "prequalificati", non sconta la criticità appena richiamata, ma richiede una capacità organizzativa delle amministrazioni procedenti nella gestione efficace ed efficiente di un procedimento complesso ed articolato, ad esito del quale - a fronte di più proposte progettuali - saranno comunque chiamate a scegliere quella ritenuta come la più funzionale al raggiungimento delle finalità pubbliche.

A tale ultimo proposito, va avvertito che gli avvisi potranno prevedere - disciplinandola - l'ipotesi in cui le diverse e distinte proposte progettuali presentate dagli ETS, singoli e associati, potrebbero essere fra loro integrate, in modo da configurare una proposta progettuale "unitaria".

Le sessioni di co-progettazione vengono verbalizzate dal responsabile del procedimento. Qualora, in ragione di quanto appena rilevato, in chiusura del lavoro di co-progettazione si dovesse manifestare un accordo unanime fra gli ETS rispetto ad un dato assetto progettuale e laddove il possibile esito sia ritenuto dall'amministrazione procedente rispondente all'interesse pubblico, il relativo verbale potrebbe esplicitare che è esso redatto anche ai sensi e per gli effetti dell'art. 11 della legge n. 241/1990, ovvero sia il verbale costituisce accordo integrativo o sostitutivo del provvedimento finale dell'ente pubblico.

Dopo la chiusura del procedimento ad evidenza pubblica e, comunque, prima dell'avvio delle attività, le parti (amministrazione procedente e gli ETS, singoli o associati) sottoscrivono la convenzione, con la quale regolano i reciproci rapporti.

A tale ultimo proposito, la convenzione, nello spirito e nella peculiarità del procedimento di co-progettazione, potrebbe essere considerata anche ai fini della valutazione delle proposte progettuali, riconoscendo la possibilità agli ETS di proporre miglioramenti allo schema di convenzione, posto a base della procedura dall'amministrazione procedente ed allegato all'avviso, con il conseguente riconoscimento di un punteggio premiale. In questo modo, sarebbe ancor più evidente la volontà "collaborativa" degli ETS rispetto all'ente pubblico.

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

- 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 (tenuto conto della rilevanza degli impegni e delle attività di progetto);*
- 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), per come risultante dagli atti della procedura;*
- 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.*

In proposito, la rendicontazione delle spese è necessaria in ragione della riconducibilità delle risorse riconosciute agli ETS ai contributi, di cui all'art. 12 della legge n. 241/1990; pertanto, la relativa attività, sulla scorta degli orientamenti univoci della giurisprudenza amministrativa e contabile, dovrà essere analitica ed inerente alle attività svolte, posto che le amministrazioni pubbliche devono controllare il "corretto impiego delle risorse pubbliche, finanziarie e strumentali" (art. 93, comma 3, lett. e), CTS), ma anche degli eventuali beni pubblici messi a disposizione (ai sensi del richiamato art. 93, comma 4, CTS).

In ragione dell'eventuale eterogeneità delle attività di progetto e degli ETS chiamati a darne esecuzione, gli atti della procedura, compresa la convenzione, dovrebbero disciplinare esplicitamente l'attività di coordinamento delle attività, in quanto funzionale al raggiungimento delle finalità attese. La co-progettazione, inoltre, quale metodologia di attività collaborativa, oltre che procedimento amministrativo orientato all'attivazione del partenariato, dovrebbe avere natura "circolare", ovvero dovrebbe essere riattivata - nei termini e con le modalità disciplinati da ogni singolo avviso, anche in relazione alla peculiarità dell'oggetto del procedimento - allorquando si manifesti la necessità o, anche, l'opportunità di rivedere o implementare l'assetto raggiunto con la co-progettazione.

Come in precedenza osservato, tanto la modifica della convenzione, quanto la riattivazione della co-progettazione, in ogni caso presuppongono il rispetto dei principi di trasparenza (ovverosia la relativa possibilità dovrà essere prevista a monte nell'avviso) e di parità di trattamento tra gli ETS partecipanti alla procedura ad evidenza pubblica (quale conseguenza della trasparenza).

La co-progettazione, ai sensi del più volte richiamato art. 55, comma 3 del CTS può essere declinata nella forma dell'accreditamento, oggetto di disciplina specifica al successivo quarto comma, di seguito riportato "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”.

L'accreditamento contemplato dall'art. 55, quarto comma, del CTS non è, pertanto, da confondere con la forma di affidamento di servizi, disciplinata dalla legge n. 502/1992 e dalle varie leggi regionali di settore, in particolare nei settori dei servizi socio-sanitari e socio-assistenziali, nonché della formazione e del collocamento al lavoro.

L'accreditamento c.d. “locale”, previsto dal CTS, può essere ricondotto al regime autorizzatorio, ovvero sia a quella peculiare forma di abilitazione - da parte delle competenti amministrazioni - mediante la quale un soggetto, persona fisica o giuridica, al ricorrere dei presupposti normativamente previsti, può svolgere una data attività o un servizio.

Ferma restando l'evidenza pubblica, finalizzata a verificare il possesso dei requisiti dei soggetti richiedenti, richiesti per lo svolgimento delle attività di interesse generale, indicate nel relativo avviso, la competente Amministrazione procedente si limita ad un mero riscontro fra quanto richiesto dalla disciplina generale e di settore al soggetto da autorizzare e quanto posseduto da quest'ultimo.

Tale modalità di relazione pubblico-privato non attiva una selezione competitiva, né prevede valutazioni discrezionali di merito da parte dell'Amministrazione procedente.

Come più volte evidenziato, la disposizione contenuta nel quarto comma non ha disciplinato in modo preciso la procedura con la quale attivare partenariati mediante accreditamento, in coerenza con i principi comuni del primo comma, già esaminati.

I regimi autorizzatori, si ribadisce, sono esclusi dall'applicazione del vigente codice dei contratti pubblici per le ragioni in precedenza esposte⁽³⁾.

In proposito, la Commissione speciale del Consiglio di Stato, in occasione dell'attività consultiva sullo schema di Codice, di cui al parere n. 1405/2017

³ Come confermato dalla Corte di Giustizia dell'UE nelle pronunce del 2 giugno 2016 nella causa C-410/14 e del 1° marzo 2018 nella causa C-9/17.

del 14 giugno 2017, ha osservato che “(...) il comma 4 dell'articolo in esame, pur essendo mosso dalla condivisibile finalità di garantire la scelta imparziale e trasparente degli enti partner nell'attività di co-progettazione, reca solo principi di carattere generale che andrebbero meglio specificati nella legge non essendo all'uopo sufficiente il richiamato operato dal comma 1 al rispetto della legge n. 241 del 1990.

In alternativa si potrebbe espressamente prevedere che, nel rispetto delle norme contenute all'articolo 55, spetti a ciascuna amministrazione adottare bandi che specifichino meglio le regole per la selezione degli enti partner”.

Facendo applicazione di quanto affermato dal Consiglio di Stato, gli avvisi finalizzati all'attivazione di rapporti di collaborazione con ETS mediante co-progettazione nella peculiare modalità dell'accreditamento, oltre a quanto già indicato in precedenza, potrebbero regolare i seguenti ulteriori aspetti:

- requisiti richiesti agli ETS, specificatamente inerenti alla procedura di accreditamento;*
- eventuale durata del rapporto di accreditamento e/o della convenzione/patto di accreditamento;*
- condizioni economiche per l'attivazione del rapporto di accreditamento;*
- regolamentazione delle modalità di scelta degli ETS accreditati per l'attivazione del partenariato;*
- sistema di controllo, vigilanza e monitoraggio, nonché relativo regime sanzionatorio;*
- regolamentazione delle ipotesi di recesso, di risoluzione e di continuità delle attività e dei servizi.*

Per quanto riguarda la durata dell'accreditamento, sono possibili alcune opzioni fra cui:

- a) durata minima dell'accreditamento (ad esempio di cinque anni, analogamente a quanto previsto dalla disciplina di settore per alcune autorizzazioni, specie in materia ambientale), anche per garantire agli ETS la possibilità di poter programmare nel tempo la propria attività, salvo rinnovo periodico o decadenza;
- b) accreditamento a tempo indeterminato, salvo revoca, e durata predeterminata del contratto/patto di accreditamento in relazione alla specifica attività o servizio accreditati.

Gli avvisi, inoltre, dovrebbero stabilire e disciplinare il regime economico, conseguente all'attivazione del partenariato con gli ETS accreditati. A tal proposito, anche al fine di agevolare il meccanismo di scelta degli ETS medesimi, garantendo al contempo la parità di trattamento, ovverosia delle opportunità di essere scelti, gli avvisi dovrebbero indicare l'importo del contributo riconoscibile agli ETS accreditati, eventualmente tenendo conto della compartecipazione da parte del destinatario dell'attività/ del servizio.

La scelta fra gli ETS accreditati è un aspetto molto rilevante, non solo in ordine alla peculiare natura giuridica dell'istituto, ma anche in ragione delle conseguenze pratiche.

In termini generali, le amministrazioni procedenti, dopo la selezione degli ETS da accreditare, istituiscono un "Elenco" o "Albo" da cui attingere; il rispetto dei principi della legge n. 241/1990 comporta, in primo luogo, che tale Elenco/Albo dovrebbe essere di tipo "aperto", in modo da garantire agli ETS, che decidano di iscriversi ad esso, avendone i requisiti, di poter avere le medesime opportunità degli altri ETS accreditati.

Entrando nel merito del tema della scelta degli ETS accreditati, si osserva che, di norma e laddove possibile, l'individuazione degli ETS iscritti nell'Elenco/Albo, chiamati a svolgere l'attività/servizio, dovrebbe essere riservata al beneficiario finale dell'attività dell'ETS o, si pensi al settore dei

minori e degli anziani, ai prossimi congiunti o a chi ne ha la rappresentanza e tutela. Viceversa, dovrebbe essere residuale l'opzione della scelta operata dalla stessa amministrazione procedente.

A tale ultimo proposito, la scelta dello stesso ente pubblico, nella cui figura sono concentrati tanti ruoli e prerogative (ente procedente, parte della convenzione/patto di accreditamento, tenutario dell'Elenco/Albo, ente affidante e controllore), dovrebbe essere residuale ed, in ogni caso, avvenire sulla base di una mera valutazione connotata da sola discrezionalità tecnica, attinendo la sfera della scelta alla congruità dell'ETS rispetto al bisogno/aspettativa del beneficiario finale.

In ogni caso, quale che sia la concreta modalità di scelta degli ETS accreditati, a parità di condizioni fra ETS, deve essere loro garantita la parità di trattamento, intendendosi la possibilità di ricevere le stesse opportunità di attivazione del partenariato, in modo da non frustrare la relativa originaria partecipazione al procedimento ad evidenza pubblica per l'istituzione dell'Elenco/Albo.

La natura sostanzialmente autorizzatoria dell'accREDITAMENTO, che si traduce in un regime più alleggerito e non contingentato di scelta degli ETS da parte degli enti pubblici, trova il proprio bilanciamento in un sistema rafforzato in termini di controllo, monitoraggio e attività sanzionatoria dell'ente accreditante.

Gli atti della procedura dovrebbero, pertanto, prevedere e regolamentare un sistema, chiaro ed efficace, di controllo e monitoraggio, da un lato, e di applicazione delle misure sanzionatorie, di tipo graduale, dall'altro, che vada dai richiami alle penali, fino alla risoluzione del contratto/patto di accreditamento e della decadenza dell'ETS dall'Elenco/Albo.

Gli avvisi, a tale ultimo riguardo, dovrebbero disciplinare i termini e le modalità mediante le quali gli ETS cancellati dall'Elenco/Albo degli ETS accreditati possano chiedere di essere reinseriti, previa dimostrazione del rinnovato possesso dei requisiti necessari per lo svolgimento delle attività/dei servizi.

Nel chiudere la trattazione sull'accreditamento e nel ricordare che - nella ratio dell'art. 55, terzo comma CTS - esso è una modalità/declinazione della co-progettazione, occorre precisare che gli ETS accreditati, prima di dare avvio alle proprie attività, co-progettano gli interventi o i servizi oggetto di accreditamento.

BOX - Le fasi del procedimento di co-progettazione

- 1) Avvio del procedimento con atto del dirigente della PA, anche su iniziativa degli ETS e a seguito dell'attività di co-programmazione;*
- 2) pubblicazione dell'avviso e dei relativi allegati;*
- 3) svolgimento delle sessioni di co-progettazione;*
- 4) conclusione della procedura ad evidenza pubblica;*
- 5) sottoscrizione della convenzione.*

BOX - Le fasi del procedimento di co-progettazione nella forma di accreditamento

- 1) Avvio del procedimento con atto del dirigente della PA, anche su iniziativa degli ETS e a seguito dell'attività di co-programmazione;*
- 2) pubblicazione dell'avviso e dei relativi allegati;*
- 3) istituzione dell'Elenco/Albo degli ETS accreditati;*
- 4) svolgimento delle sessioni di co-progettazione;*
- 5) conclusione della procedura ad evidenza pubblica;*
- 6) sottoscrizione del patto di accreditamento.*

4. Le convenzioni con APS e ODV

Le convenzioni, disciplinate dagli artt. 56 e 57, costituiscono una delle forme tipiche nelle quali alcuni ETS - organizzazioni di volontariato ed associazioni di promozione sociale - possono concludere accordi di collaborazione con le PP.AA. L'art. 56 del CTS contiene una formulazione più ampia rispetto all'art. 57: la prima disposizione si configura quasi come un genus di cui la seconda costituisce una species in un settore particolare (trasporto sanitario di emergenza ed urgenza) e nel quale molto rilevante è stato il contenzioso giudiziale.

Le disposizioni introducono, di fatto, per via legislativa, una serie di condizioni che sono state definite per via giurisprudenziale nel corso del tempo (soprattutto, da parte della Corte di Giustizia dell'Unione europea: CGUE 11 dicembre 2017, C-113/13, c.d. Spezzino e 28 gennaio 2016, C50/2014 c.d. Casta). L'attenzione del Giudice europeo è posta sul tema della gratuità e del principio del rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate; ciò pare da leggere e interpretare come "presidio" avverso l'ipotesi di riqualificare le convenzioni come contratti di appalto. L'ammissibilità del sistema convenzionale si fonda, inoltre, sulla circostanza che esso concorre al raggiungimento di una finalità sociale e al perseguimento degli obiettivi di solidarietà ed efficienza di bilancio. Al contempo, rileva la circostanza che le organizzazioni coinvolte - nel rispetto della legislazione nazionale in materia - non traggono alcun profitto dalle loro prestazioni, fatto salvo il rimborso di costi variabili, fissi e durevoli nel tempo, necessari per fornire le medesime, e non procurano alcun profitto ai loro membri, né direttamente né indirettamente.

Ai sensi dell'art. 56 CTS, le amministrazioni pubbliche 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 (quindi, non degli associati) di attività o servizi sociali di interesse generale, a condizione che tali convenzioni si rivelino - secondo la formulazione del legislatore - «più favorevoli rispetto al ricorso al mercato».

L'art. 56 del CTS prevede una limitazione soggettiva (ODV ed APS), in ragione della peculiarità che i soggetti così qualificati presentano nello scenario della riforma del Terzo settore. Infatti, si tratta di enti che si avvalgono prevalentemente dell'attività dei propri associati-volontari ed esprimono quindi una connotazione di tipo solidaristico più marcata rispetto agli altri enti del Terzo settore (cfr. TAR Lazio, sez. III-bis, 8 novembre 2018, n. 10809).

L'individuazione dei soggetti con cui stipulare la convenzione è fatta nel rispetto dei principi di imparzialità, pubblicità, trasparenza, partecipazione e parità di trattamento, mediante procedure comparative "riservate".

Il legislatore indica, fra i criteri di valutazione delle procedure, il possesso da parte degli enti dei requisiti di moralità professionale e la dimostrazione di una «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».

Sono individuati, altresì, alcuni standard di trasparenza quali la pubblicazione sui propri siti informatici degli atti di indizione dei procedimenti e dei relativi provvedimenti finali, nonché la loro pubblicazione, da parte delle amministrazioni procedenti, nelle rispettive sezioni web "Amministrazione trasparente", con l'applicazione delle disposizioni di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Il medesimo art. 56 del CTS prevede una limitazione oggettiva alle sole attività o servizi sociali di interesse generale: è un ambito più ristretto rispetto a quanto previsto dall'art. 5 CTS, da interpretare alla luce sia del diritto interno (legge n. 328 del 2000), sia nella prospettiva, ben più ampia e comprensiva, tracciata dal diritto dell'Unione europea (ed alla quale il legislatore evidentemente si è ispirato: così nella COM(2006), Attuazione del programma di Lisbona: i servizi sociali d'interesse generale nell'Unione). Una siffatta limitazione oggettiva è stata richiesta dal Consiglio di Stato in sede di espressione del parere sullo schema di decreto legislativo (cfr. parere n. 1405/2017).

Sempre sotto il profilo oggettivo, le convenzioni possono prevedere esclusivamente il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate. L'art. 56, comma 4 precisa che deve osservarsi il principio dell'effettività delle spese, con l'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. In questo modo, è assicurato anche il contributo all'efficienza del bilancio pubblico.

Oggetto necessario delle convenzioni sono, secondo le indicazioni del legislatore:

- 1) le disposizioni dirette a garantire l'esistenza delle condizioni necessarie a svolgere con continuità le attività oggetto della convenzione, nonché il rispetto dei diritti e della dignità degli utenti, e, ove previsti dalla normativa nazionale o regionale, degli standard organizzativi e strutturali di legge;*
- 2) la durata del rapporto convenzionale;*
- 3) 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;*
- 4) le coperture assicurative di cui all'articolo 18 del CTS, che rientrano necessariamente fra le spese da ammettere a rimborso;*
- 5) i rapporti finanziari riguardanti le spese da ammettere a rimborso;*
- 6) le modalità di risoluzione del rapporto;*
- 7) le forme di verifica delle prestazioni e di controllo della loro qualità;*
- 8) la verifica dei reciproci adempimenti;*
- 9) le modalità di rimborso delle spese.*

L'art. 56 del CTS pone in capo alle pubbliche amministrazioni l'obbligo di verificare che il ricorso alle convenzioni risulti «più favorevole rispetto al ricorso al mercato». Si tratta di una locuzione inserita su richiesta del Consiglio

di Stato in sede di espressione del parere sullo schema di decreto legislativo (si veda il già citato parere n. 1405/2017) al fine di enucleare il «giusto punto di equilibrio» fra «la tutela della concorrenza [quale] principio eurounitario cui deve uniformarsi sia l'attività legislativa sia quella amministrativa di ciascuno Stato nazionale» ed il favor espresso dal principio di sussidiarietà orizzontale».

Una lettura condivisibile della prescrizione induce a ritenere che non si tratti di una mera valutazione economica di riduzione dei costi gravanti sulle PP.AA. bensì che si richieda di verificare l'effettiva capacità delle convenzioni di conseguire quegli obiettivi di solidarietà, accessibilità e universalità che la giurisprudenza europea ha evidenziato come fondamento della disciplina. Pertanto, occorre "leggere" la prescrizione del «maggior favore rispetto al mercato» come formula sintetica che compendia una valutazione complessiva svolta dalla P.A. sugli effetti del ricorso ad una convenzione, in luogo dell'applicazione della disciplina di diritto comune per l'affidamento dei servizi sociali (in tal senso, TAR Puglia - Lecce, sez. II, n. 2049/2019, che valorizza il profilo motivazionale).

Con riferimento alla rendicontazione delle spese e dei costi sostenuti, si ritiene che possa essere considerata, quale prassi tuttora valida, la Circolare n. 2 del 2 febbraio 2009 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ⁽⁴⁾

BOX - Le fasi del procedimento di stipula delle convenzioni

- 1) Indizione del procedimento per la stipula di convenzione (avviso);
- 2) pubblicazione sui siti informatici dell'avviso e dei relativi allegati;
- 3) procedura comparativa per la scelta del soggetto (ODV o APS);
- 4) conclusione della procedura comparativa e pubblicazione del provvedimento finale;
- 5) sottoscrizione della convenzione e pubblicazione della convenzione.

⁴ "Tipologia dei soggetti promotori, ammissibilità delle spese e massimali di costo per le attività rendicontate a costi reali cofinanziate dal Fondo Sociale Europeo 2007-2013 nell'ambito dei Programmi Operativi Nazionali (P.O.N.)", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 117 del 22 maggio 2009.

5. Le convenzioni per il servizio di trasporto sanitario di emergenza e urgenza

L'art. 57 del CTS rappresenta la "codificazione" della giurisprudenza euro-unitaria (si vedano le già richiamate sentenze c.d. Casta e Spezzino) ed ha fondamento nella stessa direttiva sugli appalti pubblici (direttiva 2014/24/UE) che, al considerando n. 28, afferma che essa non trova applicazione in ordine «a taluni servizi di emergenza se effettuati da organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro, in quanto il carattere particolare di tali organizzazioni sarebbe difficile da preservare qualora i prestatori di servizi dovessero essere scelti secondo le procedure di cui alla presente direttiva».

Si prevede che i servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza possano essere, in via prioritaria, oggetto di affidamento in convenzione alle organizzazioni di volontariato (e solo ad esse), iscritte da almeno sei mesi nel Registro unico nazionale del Terzo settore, aderenti ad una rete associativa nazionale (di cui all'art. 41, c.2 CTS), ed accreditate ai sensi dell'eventuale normativa regionale in materia. Le Regioni - secondo l'impostazione seguita dal Consiglio di Stato (sentenza 14 maggio 2019 n. 3131) - possono anche prevedere un "obbligo" di affidamento del servizio di trasporto sanitario di urgenza alle ODV, senza che ciò sia in contrasto con la disposizione del CTS «che trova la propria genesi nell'esclusione dall'obbligo della selezione pubblica prevista dalla disciplina comunitaria e dalle pedissequae disposizioni del Codice dei contratti pubblici».

Infatti, proprio il dettato dell'art. 57 rende evidente che non sussiste, nell'ordinamento, alcuna «obbligatorietà della gara per l'affidamento dei servizi in questione, ma al contrario deve ritenersi oramai codificato il principio dell'affidamento in convenzione alle organizzazioni di volontariato dei servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza» (TAR Puglia, Lecce, Sez. II, 12 gennaio 2018, n. 32).

Alla base della scelta regionale, vi sarà la considerazione che per la natura specifica del servizio, l'affidamento diretto garantisca l'espletamento del servizio di interesse generale, in un sistema di effettiva contribuzione

a una finalità sociale e di perseguimento degli obiettivi di solidarietà, in condizioni di efficienza economica e adeguatezza, nonché nel rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione.

La locuzione «in via prioritaria» indica - se letta nella prospettiva dell'ipotesi generale di cui all'art. 56 del CTS - una sorta di presunzione di «maggior favore rispetto al mercato»: al soddisfacimento delle condizioni previste nella disposizione, è il legislatore stesso che individua un punto di “bilanciamento” fra le esigenze solidaristiche, di equilibrio dei bilanci pubblici, e di tutela della concorrenza.

Si fa applicazione, per espressa previsione legislativa, di quanto previsto dall'art. 56, commi 2, 3, 3-bis e 4 del CTS.

La disposizione pone, tuttavia, un problema di delimitazione oggettiva, in ordine all'interpretazione da dare dell'espressione «servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza». In una prospettiva euro-unitaria, la già richiamata direttiva 2014/14/UE pone quale punto di riferimento un criterio di stretta interpretazione: «i servizi di trasporto dei pazienti [in condizione di non urgenza] in ambulanza non dovrebbero essere esclusi» dall'applicazione della direttiva. Cosicché, non parrebbero rientrare nell'ambito applicativo della disposizione in commento tutti i servizi non connotati da emergenza ed urgenza (ad es., trasporto dializzati). In realtà, il problema pare destinato ad essere ridimensionato se si accoglie una lettura del rapporto fra gli articoli 56 e 57 come *genus e species*: in definitiva, il fatto che un determinato servizio, senz'altro ascrivibile alla categoria dei servizi sociali di interesse generale, non rientri all'interno del paradigma dell'art. 57 del CTS, non esclude che esso possa essere oggetto di una convenzione ai sensi dell'art. 56 del CTS, quale disposizione a contenuto generale che valorizza l'apporto collaborativo di tipo solidaristico fornito dagli enti del Terzo settore.

BOX - ODV per il trasporto sanitario di emergenza-urgenza

- 1) organizzazioni di volontariato, iscritte da almeno sei mesi nel Registro unico nazionale del Terzo settore;
- 2) aderenti ad una rete associativa nazionale;
- 3) accreditate ai sensi della normativa regionale in materia, ove esistente.

6. Le misure di trasparenza e pubblicità

Dopo aver esaminato gli istituti degli articoli 55-57 del CTS, è possibile passare ad analizzare l'impatto della vigente disciplina in materia di trasparenza e di pubblicità sui già menzionati istituti. A tal proposito, occorre muovere dall'ambito "soggettivo" di applicazione della disciplina del CTS contenuta nel Titolo VII, esaminato nel precedente paragrafo 2.1; in quella occasione è stato richiamato il primo comma dell'art. 55, il quale precisa che le pubbliche amministrazioni "precedenti" sono quelle indicate dall'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001 e ss. mm., disposizione quest'ultima che - a sua volta - fonda l'ambito soggettivo di applicazione della disciplina sulla trasparenza (art. 2-bis, comma 1, d.lgs. n. 33/2013).

Prima di entrare nel merito degli obblighi in materia di trasparenza e dei relativi adempimenti, pare opportuno richiamare alcune norme di tale disciplina (d.lgs. n. 33/2013), in considerazione della relativa portata generale e, dunque, dell'applicabilità agli strumenti del CTS. Più specificamente, si fa riferimento:

- a) a quanto previsto in materia di accesso civico generalizzato dall'art. 5 ed alle relative tassative ipotesi di esclusione e limitazione, ai sensi dell'art. 5-bis;
- b) alle indicazioni relative alla "qualità" dei dati e delle informazioni, ai sensi dell'art. 6, nonché alla possibilità del successivo riutilizzo (artt. 7 e 7-bis);
- c) alla durata (dell'obbligo di pubblicazione), stabilito in 5 anni dall'art. 8.

Ciò premesso, è possibile procedere con l'analisi dei singoli strumenti del CTS. Il procedimento di co-programmazione (art. 55, comma 2) si snoda attraverso le seguenti fasi, in riferimento alle quali trovano applicazione gli obblighi di pubblicità, appreso specificati, in attuazione della normativa sulla trasparenza:

- 1) indizione del procedimento mediante determina assunta dal competente soggetto della P.A. "precedente", con la quale sono approvate le bozze degli

atti della procedura (cfr. paragrafo 3) e viene nominato il responsabile del procedimento, ai sensi dell'art. 6 della legge n. 241/1990 e ss. mm.;

- 2) pubblicazione degli atti della procedura (di norma, avviso, eventuale modello di domanda di partecipazione e relative autodichiarazioni degli ETS, eventuale documento preliminare della P.A.);
- 3) atto di nomina del seggio - dopo la scadenza del termine stabilito nell'avviso per la ricezione delle domande di partecipazione da parte degli ETS - per i lavori di verifica delle domande medesime;
- 4) verbali delle operazioni di verifica delle domande di partecipazione;
- 5) elenco degli ETS ammessi e di quelli non ammessi al tavolo di co-programmazione;
- 6) verbali dei tavoli di co-programmazione;
- 7) documento finale di sintesi dei lavori del tavolo di co-programmazione, di competenza del responsabile del procedimento, e, quali eventuali allegati, dei documenti e dei contributi, versati nell'ambito del procedimento sia dagli ETS partecipanti, che - eventualmente - dagli altri soggetti ed enti pubblici intervenuti al procedimento medesimo.

Gli atti ed i provvedimenti sopra richiamati, in applicazione di quanto previsto dal d. lgs. n. 33/2013:

- devono essere pubblicati ai sensi dell'art. 23, trattandosi di "provvedimenti amministrativi", e nel rispetto di quanto previsto dalla legge n. 69/2009;
- la pubblicazione deve avvenire "tempestivamente", ai sensi dell'art. 8;
- la pubblicazione e, correlativamente, la libera accessibilità, ai sensi dell'art. 5, opera fatte salve documentate ragioni di esclusione e limitazioni indicate dall'art. 5-bis, avendo a particolare riferimento i destinatari del procedimento;
- laddove, nell'ambito del procedimento, si faccia riferimento a beni immobili di proprietà della P.A. "procedente", l'obbligo di pubblicazione trova fonte anche nell'art. 30 del d. lgs. n. 33/2013.

La co-progettazione è disciplinata dal comma 3 del più volte richiamato art. 55 del CTS.

Anche tale procedimento si sviluppa in varie fasi, analizzate nel precedente paragrafo 3 e di seguito indicate al fine di ricavare i corrispondenti obblighi di trasparenza e di pubblicità:

- 1) indizione della procedura mediante determina assunta dal competente soggetto della P.A. "precedente", con la quale sono approvate le bozze degli atti della procedura e viene nominato il responsabile del procedimento, ai sensi dell'art. 6 della legge n. 241/1990 e ss. mm.;
- 2) pubblicazione degli atti della procedura (di norma, avviso, eventuale modello di domanda di partecipazione e relative autodichiarazioni degli ETS, eventuale documento progettuale di massima o documento di riferimento elaborato dalla stessa P.A., schema della convenzione);
- 3) atto di nomina del seggio/della commissione - dopo la scadenza del termine stabilito nell'avviso per la ricezione delle domande di partecipazione da parte degli ETS - per i lavori di verifica delle domande medesime e della commissione per la successiva valutazione delle proposte progettuali;
- 4) verbali delle operazioni di verifica delle domande di partecipazione;
- 5) elenco degli ETS ammessi e di quelli non ammessi al tavolo di co-progettazione;
- 6) valutazione delle proposte progettuali, finalizzate alla creazione del partenariato pubblico privato, come da relativi verbali della commissione;
- 7) conclusione del procedimento con apposito provvedimento di selezione degli ETS abilitati a co-progettare con la P.A. o, in alternativa, di accordo unanime degli ETS con l'amministrazione precedente, ai sensi dell'art. 11 della legge n. 241/1990;
- 8) svolgimento dei tavoli di co-progettazione, come da relativi verbali;
- 9) sottoscrizione della convenzione fra l'ETS e la P.A.

A tale ultimo proposito, si precisa che, laddove l'attivazione del procedimento di co-progettazione sia la conseguenza dell'iniziativa di parte privata (ETS), oltre agli atti ed ai provvedimenti sopra indicati, devono essere pubblicati gli ulteriori seguenti documenti:

- a) domanda presentata dall'ETS, singolo o associato, e relativi allegati;
- b) verbale di valutazione della proposta presentata dall'ETS, singolo o associato.

Analogamente a quanto evidenziato in ordine ai procedimenti di co-programmazione, anche per i procedimenti di co-progettazione valgono le seguenti regole.

Gli atti ed i provvedimenti sopra richiamati, in applicazione di quanto previsto dal d. lgs. n. 33/2013:

- devono essere pubblicati ai sensi degli articoli 23 e 26 (consistendo nel riconoscimento di contributi e sovvenzioni) e nel rispetto di quanto previsto dalla legge n. 69/2009;
- la pubblicazione deve avvenire "tempestivamente", ai sensi dell'art. 8;
- la pubblicazione e, correlativamente, la libera accessibilità, ai sensi dell'art. 5, opera fatte salve documentate ragioni di esclusione e limitazioni indicate dall'art. 5-bis., avendo a particolare riferimento i destinatari del procedimento;
- laddove, nell'ambito del procedimento, si faccia riferimento a beni immobili di proprietà della P.A. "precedente", l'obbligo di pubblicazione trova fonte anche nell'art. 30 del d. lgs. n. 33/2013.

Passando all'accreditamento, disciplinato dal comma 4 del più volte richiamato art. 55 del CTS, anche tale procedimento, analizzato nel paragrafo 3 si sviluppa in varie fasi, di seguito indicate al fine di ricavare i corrispondenti obblighi di trasparenza e di pubblicità:

- 1) indizione della procedura mediante determina assunta dal competente

soggetto della P.A. “precedente”, con la quale sono approvate le bozze degli atti della procedura e viene nominato il responsabile del procedimento, ai sensi dell’art. 6 della legge n. 241/1990;

- 2) pubblicazione degli atti della procedura (di norma, avviso, eventuale modello di domanda di partecipazione e relative autodichiarazioni degli ETS, eventuale documento progettuale di massima o documento di riferimento elaborato dalla stessa P.A., schema del “patto di accreditamento”, nonché della carta di servizio);
- 3) atto di nomina della commissione – dopo la scadenza del termine stabilito nell’avviso per la ricezione delle domande di partecipazione da parte degli ETS - per i lavori di verifica delle domande medesime;
- 4) verbali delle operazioni di verifica delle domande di partecipazione;
- 5) elenco degli ETS ammessi e di quelli non ammessi;
- 6) conclusione del procedimento con apposito provvedimento di accreditamento degli ETS accreditati (e relativo Elenco);
- 7) sottoscrizione del “patto di accreditamento”;
- 8) provvedimenti sanzionatori (di sospensione o decadenza dell’accreditamento), assunti dalla competente P.A. nell’esercizio del potere/dovere di controllo e di verifica sull’attività dell’ETS accreditato.

Anche nell’ambito dei procedimenti finalizzati all’accreditamento di ETS, gli atti ed i provvedimenti sopra richiamati, in applicazione di quanto previsto dal d. lgs. n. 33/2013:

- devono essere pubblicati ai sensi degli articoli 23 e 26 (consistendo nel riconoscimento di contributi e sovvenzioni) e nel rispetto di quanto previsto dalla legge n. 69/2009;
- la pubblicazione deve avvenire “tempestivamente”, ai sensi dell’art. 8;
- la pubblicazione e, correlativamente, la libera accessibilità, ai sensi dell’art. 5, opera fatte salve documentate ragioni di esclusione e limitazioni indicate dall’art. 5-bis, avendo a particolare riferimento i destinatari del procedimento;

- laddove, nell'ambito del procedimento, si faccia riferimento a beni immobili di proprietà della P.A. "precedente", l'obbligo di pubblicazione trova fonte anche nell'art. 30 del d. lgs. n. 33/2013.

Anche l'affidamento delle convenzioni alle APS e alle ODV, ai sensi dell'art. 56 del CTS, ed il caso specifico di cui all'art. 57 CTS sono assoggettati al regime di trasparenza e di pubblicità. Sinteticamente, le fasi della procedura si possono così riassumere:

- 1) pubblicazione dell'avviso;
- 2) valutazione dei progetti presentati;
- 3) adozione del provvedimento di approvazione della eventuale relativa graduatoria e di individuazione dell'intervento /degli interventi ammessi a finanziamento;
- 4) sottoscrizione della convenzione;
- 5) attuazione delle attività previste nel progetto e controllo pubblico in itinere ed ex post sia in relazione alla conformità delle attività svolte rispetto ai contenuti del progetto finanziato, che in relazione alla regolarità delle spese sostenute e rendicontate.

In relazione alla fase 1), la pubblicità dell'avviso deve avvenire nelle forme previste dall'art. 32 della L. 18 giugno 2009, n. 69, mediante pubblicazione sul sito istituzionale dell'Amministrazione procedente unitamente alla relativa modulistica. La pubblicazione può avvenire, oltre che nella sezione "Pubblicità legale", anche nelle pagine settoriali del sito medesimo, al fine di assicurarne la massima conoscibilità presso i soggetti potenzialmente interessati.

In relazione alla fase 2) la valutazione dei progetti presentati sarà affidata ad una commissione costituita ad hoc, destinata a supportare il RUP. Benché la fattispecie in questione sia estranea all'ambito dei contratti pubblici di cui al d.lgs. 50/2016, sembrerebbe opportuno (compatibilmente con la

struttura e le dimensioni dell'amministrazione precedente e con il valore dell'intervento da porre in essere) adottare prescrizioni analoghe, per ratio e modalità, a quelle di cui alle disposizioni di cui all'art.77, comma 4 del CCP, in tema di compatibilità tra RUP e membro della commissione. I componenti della commissione non devono trovarsi in alcuna delle condizioni di cui all'articolo 35bis del d.lgs. 165/2001 ⁽⁵⁾. Inoltre, prima dell'insediamento, dopo aver preso visione dell'elenco dei soggetti partecipanti alla procedura, devono rilasciare specifica dichiarazione in ordine all'assenza di situazioni di conflitto di interessi ⁽⁶⁾.

All'esito della valutazione svolta dalla commissione, l'amministrazione precedente adotta il provvedimento finale di approvazione della graduatoria e di ammissione al finanziamento. Tale provvedimento pertanto riporta l'elenco di tutte le proposte che, superata la fase preliminare di ammissibilità, sono state valutate dalla commissione (con il punteggio attribuito a ciascuna proposta), con indicazione degli interventi ammessi al finanziamento e dell'ammontare di quest'ultimo, delle proposte che, sebbene idonee, non sono state ammesse al finanziamento per esaurimento delle risorse disponibili, nonché, infine, delle proposte valutate inidonee.

⁵ Articolo 35-bis d.lgs. 165/2001: "1. Coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale: a) non possono fare parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi; b) non possono essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture, nonché alla concessione o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici e privati; c) non possono fare parte delle commissioni per la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere. 2. La disposizione prevista al comma 1 integra le leggi e regolamenti che disciplinano la formazione di commissioni e la nomina dei relativi segretari".

⁶ Cfr. D.P.R. 16/04/2013, n. 62, "Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165", art. 7: (Obbligo di astensione): "1. Il dipendente si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di suoi parenti, affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi, oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, ovvero, di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi, ovvero di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui sia amministratore o gerente o dirigente. Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza. Sull'astensione decide il responsabile dell'ufficio di appartenenza".

Una volta conclusa positivamente la fase integrativa dell'efficacia, il provvedimento in questione sarà pubblicato secondo le medesime forme e modalità indicate per l'avviso.

L'elenco dei soggetti ammessi al finanziamento, con l'indicazione dell'intervento finanziato e del relativo ammontare concesso, formerà altresì oggetto di pubblicazione nella sezione "Amministrazione trasparente", nella pagina dedicata alle "sovvenzioni, contributi, sussidi e vantaggi economici", ai sensi dell'articolo 26 del d.lgs. n. 33/ 2013: detta pubblicazione costituisce condizione legale di efficacia dei provvedimenti che dispongano concessioni e attribuzioni di importo complessivo superiore ad €1.000,00 nel corso dell'anno solare al medesimo beneficiario. Dell'avvenuto adempimento degli obblighi di cui alla normativa sopra citata va fatta esplicita menzione nei successivi atti contabili di erogazione al beneficiario del finanziamento dedotto in convenzione.

Da ultimo, occorre dare conto di una disciplina concorrente, sempre in materia di obblighi di trasparenza, che ha quali propri destinatari gli ETS; tuttavia la stessa disciplina interferisce, per così dire, con le prerogative ed i compiti delle PA.

Il riferimento è, nello specifico, alla legge n. 124/2017, e successive modificazioni e integrazioni (c.d. legge annuale per il mercato e la concorrenza).

In particolare, l'art. 1, commi 125-129, stabilisce l'obbligo di dare pubblicità dei contributi, di importo annuale superiore ad euro 10.000, ricevuti dai soggetti contemplati dalla norma, sostanzialmente le pubbliche amministrazioni, gli enti pubblici e gli altri soggetti indicati dall'art. 2bis del d. lgs. n. 33/2013 e ss. mm.

Con riferimento agli ETS il riferimento è alla Circolare n. 2 dell'11 gennaio 2019 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

In sostanza, gli ETS devono pubblicare gli importi dei contributi ricevuti, da parte dei soggetti e dell'importo sopra richiamati, ad eccezione dei contributi "generalisti" e di quelli coincidenti con "prestazioni corrispettive" a fronte dello svolgimento di un'attività o della prestazione di un servizio. Per tutti i soggetti tenuti all'applicazione della norma, ad eccezione delle

società cooperative sociali, il relativo adempimento è assolto mediante la pubblicazione all'interno dei rispettivi siti, ove esistenti, oppure in analoghi portali digitali liberamente accessibili, entro la data del 30 giugno dell'anno successivo.

Per le cooperative sociali, invece, l'adempimento all'obbligo di legge avviene mediante l'inserimento della relativa voce nella nota integrativa del bilancio o nell'eventuale bilancio consolidato.

Da ultimo, la normativa stabilisce un regime sanzionatorio graduato, che prevede, quale misura estrema, la restituzione dei contributi ricevuti (7).

Come esaminato nel precedente paragrafo 3, l'art. 93, comma 4 CTS stabilisce che "Le amministrazioni pubbliche e gli enti territoriali che erogano risorse finanziarie o concedono l'utilizzo di beni immobili o strumentali di qualunque genere agli enti del Terzo settore per lo svolgimento delle attività statutarie di interesse generale, dispongono i controlli amministrativi e contabili (..) necessari a verificarne il corretto utilizzo da parte dei beneficiari".

In conclusione, l'attività di controllo e di monitoraggio delle P.A. previsto e disciplinato dal CTS, dovrà tener conto di quanto previsto dalla esaminata disciplina di settore, specificatamente dettata nei riguardi di una serie di soggetti (fra i quali gli ETS), che tuttavia determina una connessione fra norme, incidenti sullo svolgimento dei procedimenti di attribuzione di contributi, che hanno le PP.AA. come destinatarie.

⁷ Il riferimento è all'art. 1, comma 125-ter della legge n. 1241/2017 e ss. mm., a mente del quale "A partire dal 1° gennaio 2020, l'inosservanza degli obblighi di cui ai commi 125 e 125-bis comporta una sanzione pari all'1 per cento degli importi ricevuti con un importo minimo di 2.000 euro, nonché la sanzione accessoria dell'adempimento agli obblighi di pubblicazione. Decorsi 90 giorni dalla contestazione senza che il trasgressore abbia ottemperato agli obblighi di pubblicazione e al pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria, si applica la sanzione della restituzione integrale del beneficio ai soggetti eroganti. Le sanzioni di cui al presente comma sono irrogate dalle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che hanno erogato il beneficio oppure, negli altri casi, dall'amministrazione vigilante o competente per materia. Si applica la legge 24 novembre 1981, n. 689, in quanto compatibile".

29.7.2020

Bollettino ufficiale della regione toscana – n. 73

LEGGE REGIONALE 22 luglio 2020, n. 65
Norme di sostegno e promozione degli
enti del Terzo settore toscano.

CAPO III

Misure di sostegno e promozione del
volontariato nella Regione

Il Consiglio regionale ha approvato Il
Presidente della Giunta promulga

Art. 8 - Misure di sostegno e promozione
del volontariato in ambito regionale

la seguente legge:

CAPO IV

Rapporti fra enti del Terzo settore e
pubblica amministrazione

SOMMARIO

Preambolo

CAPO I

Finalità e principi

- Art. 1 - Finalità
- Art. 2 - Oggetto
- Art. 3 - Principi in tema di esercizio
delle funzioni amministrative
- Art. 4 - Enti del Terzo settore e altri
enti senza fine di lucro
- Art. 5 - Centro servizi per il volontariato
e reti associative

CAPO II

Raccordo fra Regione ed enti
del Terzo Settore

- Art. 6 - Consulta regionale del Terzo
settore
- Art. 7 - Compiti della Consulta regionale
del Terzo settore

Art. 9 - Co-programmazione

Art. 10 - Principi in tema di procedimento di
co-programmazione

Art. 11 - Co-progettazione

Art. 12 - Addamento di servizi

Art. 13 - Principi in tema di procedimento di
co-progettazione

Art. 14 - Piano di inclusione zonale e piano
integrato di salute

Art. 15 - Convenzioni nelle materie di
competenza regionale

Art. 16 - Accesso al fondo sociale europeo in
attuazione dell'articolo 69 del d.lgs. 117/2017

Art. 17 - Strutture e autorizzazioni
temporanee per manifestazioni pubbliche
in attuazione dell'articolo 70 del d.lgs.
117/2017

Art. 18 - Concessione in comodato di beni
immobili e mobili di proprietà regionale e
degli enti locali in attuazione dell'articolo 71
del d.lgs. 117/2017

Art. 19 - Forme speciali di partenariato
con enti del Terzo settore in attuazione
dell'articolo 89, comma 17, del d.lgs. 117/2017

CAPOV
Norme finali e transitorie

Art. 20 - Norme transitorie

Art. 21 - Abrogazioni

Art. 22 - Norma finanziaria

PREAMBOLO

Visto l'articolo 117 commi terzo e quarto, della Costituzione;

Visto l'articolo 4, comma 1, lettere b) e q), dello Statuto regionale;

Visto il decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112 (Revisione della disciplina in materia di impresa sociale, a norma dell'articolo 2, comma 2, lettera c) della legge 6 giugno 2016, n. 106);

Visto il decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2 lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106);

Vista la legge regionale 24 febbraio 2005, n. 40 (Disciplina del servizio sanitario regionale);

Vista la legge regionale 24 febbraio 2005, n. 41 (Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale);

Vista la legge regionale 28 dicembre 2005, n. 73 (Norme per la promozione e lo sviluppo del sistema cooperativo della Toscana);

Vista la legge regionale 31 ottobre 2018, n. 58 (Norme per la Cooperazione sociale in Toscana);

Visto il parere favorevole del Consiglio delle autonomie locali espresso nella seduta del 18 ottobre 2019;

Considerato quanto segue:

1. L'approvazione del d. lgs. 117/2017 ha prodotto una revisione organica della disciplina speciale e delle altre disposizioni vigenti relative agli enti del Terzo settore (ETS) mediante la redazione di un apposito codice che ha riunificato all'interno di un unico quadro normativo le singole leggi settoriali: volontariato, promozione sociale e impresa sociale;
2. La società toscana è storicamente segnata da un autonomo protagonismo, civile e solidale, di carattere comunitario, in cui il senso di responsabilità promosso volontariamente dai singoli cittadini verso il bene comune ha generato forme organizzative sempre più strutturate, evolute, efficaci e congrue all'implementazione di risposte qualificate e permanenti. Compito della Regione è supportare e favorire processi di strutturazione del volontariato individuale verso più adeguate forme solidaristiche organizzate;
3. In quest'ottica è altresì essenziale promuovere i diritti di accesso alla cultura come bisogno individuale e valore collettivo riconoscendo, in conformità alle finalità statutarie, il

valore sociale e civico delle attività culturali e artistiche svolte dagli enti associativi del Terzo settore;

4. La Regione Toscana, anche in attuazione delle disposizioni contenute nel codice sopraccitato, intende promuovere e sostenere gli ETS e le altre formazioni sociali, definendo le modalità del loro coinvolgimento attivo nell'esercizio delle funzioni regionali di programmazione, indirizzo e coordinamento e nella realizzazione di specifici progetti, di servizio o di intervento, finalizzati a soddisfare bisogni della comunità regionale;
5. In particolare, si intende rendere sistematica, disciplinandone l'ambito di applicazione e le modalità operative, la collaborazione tra pubbliche amministrazioni e gli ETS, prevedendone la regolamentazione con specifico riferimento agli istituti della co-programmazione e della co-progettazione con l'obiettivo di sostenere le attività degli ETS, promuovendo lo sviluppo e il consolidamento della rappresentanza di settore e valorizzando il ruolo di questi soggetti come agenti attivi di sviluppo e coesione sociale delle comunità locali;
6. Si rende opportuna la previsione di una norma che abroghi la l.r. 28/1993, la l.r. 29/1996, la l.r. 42/2002 e la l.r. 57/2014 in quanto superate dalle presenti disposizioni;

Approva la presente legge

CAPO I Finalità e principi

Art. 1 Finalità

1. La Regione Toscana riconosce, promuove e sostiene l'iniziativa autonoma delle formazioni sociali che, nella comunità regionale, perseguono finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, senza fine di lucro, e svolgono attività di interesse generale ai sensi degli articoli 2, 3, 4, 18 e 118, comma quarto, della Costituzione.
2. La Regione, in attuazione dell'articolo 4, comma 1, lettera q), dello Statuto tutela e promuove l'associazionismo ed il volontariato, il mutualismo e la cooperazione, valorizzandone il ruolo sociale ai fini del perseguimento dell'interesse generale della comunità alla promozione umana, al benessere, alla salute e all'integrazione dei cittadini.
3. Ai fini di cui ai commi 1 e 2, la Regione riconosce e valorizza gli enti del Terzo settore di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106), che operano nell'ambito regionale.
4. La Regione riconosce altresì il valore fondamentale del volontariato e della mutualità, quale forma originale e spontanea di adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà all'interno della comunità.

5. La Regione, nelle materie di competenza regionale, ai sensi dell'articolo 118, comma quarto, della Costituzione, favorisce le relazioni collaborative fra le formazioni sociali di cui al comma 1 e le pubbliche amministrazioni, sulla base dei principi di sussidiarietà, corresponsabilità, nonché nel rispetto della reciproca autonomia.

Art. 2 Oggetto

1. La presente legge, in attuazione ed in armonia con le norme di cui al d. lgs. 117/2017, reca disposizioni in materia di Terzo settore e nello specifico:
 - a) disciplina le sedi di confronto fra la Regione, gli enti del Terzo settore e le altre formazioni sociali di cui all'articolo 1, comma 1;
 - b) determina i criteri e le modalità con i quali la Regione promuove e sostiene il Terzo settore, nel suo complesso;
 - c) definisce le modalità di coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore nell'esercizio delle funzioni regionali di programmazione, indirizzo e coordinamento, nei settori in cui essi operano, nonché nella realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni della comunità regionale.
2. Ai fini dell'attuazione della presente legge, la Regione supporta gli enti locali, singoli ed associati, anche mediante l'emaneazione di linee guida, da approvarsi con deliberazione della Giunta regionale.

Art. 3

Principi in tema di esercizio delle funzioni amministrative

1. La Regione e i suoi enti dipendenti, le aziende e gli enti del servizio sanitario regionale e, nel rispetto della loro autonomia regolamentare, gli enti locali singoli o associati, in attuazione del principio di sussidiarietà, nell'esercizio delle loro funzioni amministrative nelle materie di competenza regionale, riconoscono, valorizzano e promuovono il ruolo e la funzione sociale degli enti del Terzo settore, del volontariato di cui all'articolo 17 del d.lgs. 117/2017 e delle altre formazioni sociali di cui all'articolo 1, comma 1.
2. Gli enti di cui al comma 1, nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale, assicurano il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore, anche attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione.
3. Il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore avviene in ogni caso garantendo i principi di trasparenza, pubblicità, evidenza pubblica, ragionevolezza, proporzionalità, parità di trattamento.

Art. 4

Enti del Terzo settore e altri enti senza fine di lucro

1. Ai fini della presente legge si considerano enti del Terzo settore i soggetti di cui all'articolo 4 del d.lgs. 117/2017, iscritti al Registro unico nazionale del Terzo settore di cui all'articolo 45 del medesimo d.lgs. 117/2017 con sede o ambito di operatività nel territorio della Regione Toscana.
2. Le attività di interesse generale individuate all'articolo 5 del d.lgs. 117/2017 sono svolte in conformità alle norme che ne disciplinano l'esercizio. Sono fatte salve le discipline normative speciali regionali delle singole attività di interesse generale.
3. Resta fermo quanto previsto dalla legge regionale 31 ottobre 2018, n. 58 (Norme per la cooperazione sociale in Toscana).
4. La Regione, in ogni caso, promuove e valorizza la presenza e l'operatività delle associazioni, delle fondazioni e degli altri enti a carattere privato che, senza fine di lucro, svolgono attività di interesse generale ai sensi dell'articolo 118, comma quarto, della Costituzione, ancorché non iscritti al Registro unico nazionale del Terzo settore.
5. Al fine di valorizzare il volontariato sportivo nell'ambito della comunità regionale, la Regione riconosce il ruolo e le funzioni delle associazioni e società

dilettantistiche per quanto concerne l'organizzazione e gestione di attività sportive dilettantistiche. La Regione promuove, inoltre, la possibilità di partecipare, attraverso le rispettive reti associative nazionali, alle funzioni di co-programmazione e co-progettazione di cui ai successivi articoli, nei limiti di quanto disposto dal d.lgs. 117/2017.

Art. 5

Centro servizi per il volontariato e reti associative

1. La Regione e gli altri enti pubblici di cui all'articolo 3, comma 1 riconoscono il ruolo del centro servizi per il volontariato accreditato ai sensi dell'articolo 61 del d.lgs. 117/2017, nella Regione Toscana e delle reti associative di cui all'articolo 41 del d.lgs. 117/2017.
2. Fatte salve le prerogative delle reti associative di cui all'articolo 41 del d.lgs. 117/2017, gli enti di cui al comma 1 possono concludere con il centro servizi per il volontariato accordi e convenzioni per lo svolgimento di attività di cui all'articolo 61, comma 1, lettera a) del d.lgs. 117/2017.

CAPO II
Raccordo fra Regione ed enti del
Terzo settore

Art. 6

Consulta regionale del Terzo settore

1. La Consulta regionale del Terzo settore, di seguito denominata Consulta, è nominata dal Presidente della Giunta regionale entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge ed è composta dai seguenti membri:
 - a) sette rappresentanti designati dalle organizzazioni di volontariato maggiormente rappresentative in ragione del numero dei soggetti aderenti. Ogni ente designa un solo rappresentante;
 - b) sette rappresentanti designati dalle associazioni di promozione sociale maggiormente rappresentative in ragione del numero dei soggetti aderenti. Ogni ente designa un solo rappresentante;
 - c) tre rappresentanti designati dalle organizzazioni di rappresentanza della cooperazione sociale maggiormente rappresentative. Ogni ente designa un solo rappresentante;
 - d) tre rappresentanti designati dal Forum del Terzo settore della Toscana;
 - e) un rappresentante designato dal centro servizi per il volontariato accreditato di cui all'articolo 5;
 - f) un rappresentante designato dall'Associazione regionale dei comuni della Toscana (ANCI Toscana) e un rappresentante designato da ANCI Giovani Toscana;
 - g) un rappresentante designato dalle fondazioni di origine bancaria di cui al decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153 (Disciplina civilistica e fiscale degli enti conferenti di cui all'articolo 11, comma 1, del d.lgs. 20 novembre 1990, n. 356, e disciplina fiscale delle operazioni di ristrutturazione bancaria, a norma dell'articolo 1 della L. 23 dicembre 1998, n. 461), che abbiano sede legale in Toscana;
 - h) i rappresentanti degli altri enti del Terzo settore nominati ai sensi del comma 2.
2. La composizione della Consulta è integrata con deliberazione della Giunta regionale che prevede la rappresentanza degli altri enti del Terzo settore iscritti nelle specifiche sezioni del Registro unico nazionale del Terzo settore di cui all'articolo 46 del d.lgs. 117/2017.
3. Nelle more della deliberazione di cui al comma 2, la Consulta è operativa con la nomina della maggioranza dei componenti di cui al comma 1, lettere da a) fino a g).
4. La partecipazione alla Consulta è gratuita e non dà diritto alla corresponsione di alcun compenso, indennità, rimborso od emolumento comunque denominato.

5. I membri durano in carica per l'intera legislatura regionale e restano in carica fino alla nomina della nuova Consulta.
6. Il Presidente della Consulta è eletto fra i membri della medesima con la maggioranza dei due terzi.
7. La Consulta ha sede presso l'amministrazione regionale e approva un regolamento per il proprio funzionamento. Le funzioni di segreteria sono assicurate dalla struttura regionale competente in materia di enti del Terzo settore.

Art. 7

Compiti della Consulta regionale del Terzo settore

1. La Consulta svolge i seguenti compiti:
 - a) esprime pareri e formula alla Giunta regionale e al Consiglio regionale proposte in materia di Terzo settore;
 - b) promuove ricerche ed indagini sul Terzo settore nel territorio della Regione Toscana;
 - c) collabora ai fini della verifica sullo stato di attuazione della presente legge e delle altre leggi ed atti normativi concernenti i rapporti fra il Terzo settore e le pubbliche amministrazioni;
 - d) promuove iniziative pubbliche per la sensibilizzazione sull'applicazione della presente legge;
 - e) promuove, in accordo con la Giunta regionale, occasioni periodiche di confronto e consultazione, anche su specifiche tematiche, con gli enti del Terzo settore e le altre formazioni sociali.

2. La Consulta opera in raccordo con l'Osservatorio sociale di cui all'articolo 40 della legge 24 febbraio 2005, n. 41 (Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale), al fine di promuovere l'analisi, il monitoraggio e lo studio periodico degli ambiti di interesse comune.

CAPO III

Misure di sostegno e promozione del volontariato nella Regione

Art. 8

Misure di sostegno e promozione del volontariato in ambito regionale

1. La Regione sostiene e promuove il volontariato organizzato quale forma originale e spontanea di adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà da parte di ogni persona, secondo quanto previsto dall'articolo 17 del d.lgs. 117/2017.
2. Qualora, nelle materie di competenza regionale, gli enti pubblici di cui all'articolo 3, comma 1, intendano avvalersi dell'attività di volontariato svolta da singoli con i caratteri della occasionalità, accessorietà e totale gratuità in forma autonoma, determinano preventivamente le modalità di accesso e di svolgimento, disciplinando almeno i seguenti aspetti:
 - a) l'istituzione, in ciascun ente di cui all'articolo 3, comma 1, di un apposito registro dei volontari individuali;
 - b) le attività di interesse generale da

svolgere, compatibili con i caratteri propri dell'attività di volontariato individuale;

c) i requisiti che i volontari individuali debbono possedere, correlati alle attività da svolgere e definiti secondo criteri non discriminatori, tenendo conto della necessaria idoneità psico-fisica ed attitudinale;

d) le modalità di espressione del consenso allo svolgimento dell'attività da parte dei volontari individuali;

e) le modalità di cancellazione dal registro, con la garanzia di rinuncia incondizionata alla disponibilità manifestata dal volontario, senza la possibilità di prevedere alcuna misura sanzionatoria;

f) l'obbligo di vigilare costantemente sull'incolumità dei volontari individuali e di adottare ogni misura idonea ad evitare possibili pregiudizi alla loro sfera personale e patrimoniale, nonché di comunicare ogni rischio connesso all'attività di volontariato e ogni altro evento che possa modificare le modalità di collaborazione.

3. Fatte salve le specifiche discipline di settore, la Regione promuove la collaborazione fra il volontariato individuale ed il volontariato organizzato e favorisce il consolidamento delle attività di volontariato di cui al comma 2, anche attraverso l'evoluzione in una forma organizzata secondo quanto previsto dall'articolo 4, comma 1, del d.lgs. 117/2017.

4. La disciplina del presente articolo non si applica ai volontari di protezione civile di cui al decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1 (Codice della protezione civile).

CAPO IV

Rapporti fra enti del Terzo settore e pubblica amministrazione

Art. 9

Co-programmazione

1. Fatte salve le discipline regionali di settore in materia di programmazione e di pianificazione e l'autonomia regolamentare degli enti locali, le amministrazioni di cui all'articolo 3, comma 1, assicurano il coinvolgimento degli enti del Terzo settore anche mediante l'attivazione di procedimenti di co-programmazione, ai sensi dell'articolo 55 del d.lgs. 117/2017, in relazione alle attività di interesse generale, motivando le esigenze che eventualmente impediscono l'attivazione di tale istituto.

2. La co-programmazione è finalizzata all'individuazione, da parte dei soggetti di cui all'articolo 3, comma 1, dei bisogni della comunità di riferimento da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili.

3. I soggetti di cui all'articolo 3, comma 1, mediante il procedimento di co-programmazione, quale attività istruttoria, acquisiscono gli interessi ed i bisogni rappresentati dagli enti del Terzo settore e dalle altre amministrazioni, elaborano il quadro dei bisogni e dell'offerta sociale, assumono eventuali determinazioni conseguenti nelle materie di propria competenza.

Art. 10

Principi in tema di procedimento di co-programmazione

1. I procedimenti di co-programmazione si svolgono nel rispetto dei seguenti principi:

- a) la volontà dell'amministrazione procedente di attivare la co-programmazione risulta da un atto, con il quale si dà avvio al relativo procedimento;
- b) all'esito dell'atto di cui alla lettera a), è pubblicato un avviso, nel rispetto della disciplina in materia di trasparenza e procedimento amministrativo, con il quale sono disciplinati le finalità, l'oggetto, i requisiti, i termini e le modalità di partecipazione al procedimento da parte degli enti di Terzo settore, nonché degli ulteriori soggetti, diversi dagli enti di Terzo settore, purché il relativo apporto sia direttamente connesso ed essenziale con le finalità e l'oggetto dell'avviso;
- c) l'avviso è pubblicato per un termine congruo rispetto alle attività da svolgere nell'ambito del procedimento di co-programmazione e, comunque,

non inferiore a venti giorni;

d) l'avviso specifica, in particolare, le modalità con le quali si svolge la partecipazione al procedimento da parte degli enti del Terzo settore;

e) il procedimento di co-programmazione si conclude con una relazione motivata del responsabile del procedimento, che viene trasmessa agli organi competenti per l'emanazione degli eventuali atti e provvedimenti conseguenti;

f) gli atti del procedimento di co-programmazione sono pubblicati sul sito dell'amministrazione procedente nel rispetto della vigente disciplina in materia di trasparenza.

2. Gli enti locali, qualora scelgano di attivare i procedimenti di co-programmazione di cui alla presente legge, danno attuazione ai principi di cui al comma 1 nell'ambito della propria autonomia regolamentare.

3. Le amministrazioni di cui all'articolo 3, comma 1, possono modificare o integrare gli strumenti di pianificazione e gli atti di programmazione, previsti dalla disciplina di settore, tenendo conto degli esiti dell'attività di co-programmazione.

Art. 11
Co-progettazione

1. Al fine di realizzare forme di partenariato con gli enti del Terzo settore, i soggetti di cui all'articolo 3, comma 1, attivano, nell'ambito di attività di interesse generale e nell'esercizio della propria autonomia, il procedimento della co-progettazione, ai sensi dell'articolo 55 del d.lgs. 117/2017, anche ad esito delle attività di co-programmazione.
2. La co-progettazione di cui al comma 1 si realizza mediante la collaborazione fra enti del Terzo settore ed enti di cui all'articolo 3, comma 1, per la definizione e la eventuale realizzazione di specifici progetti, servizi o interventi finalizzati a soddisfare bisogni definiti, nonché di progetti innovativi e sperimentali.
3. Nell'ambito della co-progettazione, gli enti del Terzo settore ed i soggetti di cui all'articolo 3, comma 1, che concorrono alla realizzazione del progetto, apportano proprie risorse materiali, immateriali ed economiche.
4. I soggetti di cui all'articolo 3, comma 1, possono concorrere anche mediante contributi ai sensi dell'articolo 12 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), nonché mediante l'utilizzo di beni pubblici da parte degli enti del Terzo settore.

5. Le amministrazioni di cui all'articolo 3, comma 1, detengono la titolarità delle scelte e, a tale scopo, devono predeterminare gli obiettivi generali e specifici degli interventi, definire le aree di intervento, stabilire la durata del progetto e individuarne le caratteristiche essenziali.
6. Gli enti del Terzo Settore coinvolti nella co-progettazione applicano, nei casi previsti dalla normativa nazionale vigente, il contratto collettivo nazionale, territoriale o aziendale, in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono i servizi, sottoscritto dalle confederazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale, il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con le effettive attività da espletare.

Art. 12
Affidamento di servizi

1. Qualora i soggetti di cui all'articolo 3, comma 1, intendano procedere all'affidamento di servizi mediante esternalizzazione e con riconoscimento di un corrispettivo, si applica la disciplina in materia di contratti pubblici di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici).

Art. 13

Principi in tema di procedimento di co-progettazione

1. I procedimenti di co-progettazione si svolgono nel rispetto dei seguenti principi:
 - a) i soggetti di cui all'articolo 3, comma 1, avviano i procedimenti di co-progettazione, nel rispetto dei principi della l. 241/1990 anche a seguito di iniziativa di uno o più enti del Terzo settore;
 - b) i soggetti di cui all'articolo 3, comma 1, pubblicano un avviso nel quale sono stabiliti:
 1. le finalità, l'oggetto della procedura e il relativo quadro economico;
 2. la durata del partenariato;
 3. le modalità ed il termine congruo ai fini della presentazione delle domande di partecipazione, nonché la eventuale possibilità per l'amministrazione procedente di attivare e promuovere forme di consultazione tra i soggetti che hanno presentato le domande e la medesima amministrazione ai fini della formazione delle proposte progettuali;
 4. l'eventuale partecipazione di soggetti diversi dagli enti del Terzo settore in qualità di sostenitori, finanziatori o partner di progetto; in quest'ultimo caso limitatamente ad attività secondarie e comunque funzionali alle attività principali;
 5. i requisiti di affidabilità morale e professionale di partecipazione, correlati con le attività oggetto della procedura ad evidenza pubblica e nel rispetto dei principi di ragionevolezza e di proporzionalità;
 6. la specificazione se il soggetto o i soggetti selezionati sono chiamati anche alla gestione del servizio;
 7. criteri e modalità di valutazione delle proposte progettuali, anche di carattere comparativo;
 - c) l'avviso è pubblicato per un termine congruo rispetto alle attività da svolgere nell'ambito del procedimento di co-progettazione e, comunque, non inferiore a venti giorni;
 - d) l'amministrazione procedente verifica la regolarità delle domande di partecipazione pervenute entro il termine stabilito dall'avviso;
 - e) i soggetti di cui all'articolo 3, comma 1, dopo aver verificato la regolarità delle domande di partecipazione, valutano le proposte progettuali, concludendo, ai fini dell'attivazione del partenariato, il relativo procedimento con apposito atto;
 - f) in relazione alla proposta o alle proposte progettuali selezionate, gli enti pubblici che hanno avviato la co-progettazione, congiuntamente agli enti di Terzo settore con cui si intende attivare il partenariato, procedono alla formulazione condivisa del progetto operativo, nonché all'eventuale sottoscrizione della convenzione per la disciplina del rapporto di partenariato.

2. Le amministrazioni di cui all'articolo 3, comma 1, danno conto, con proprio atto, degli esiti dell'attività di co-progettazione e dell'impatto sociale conseguito rispetto agli obiettivi dell'avviso, in conformità al decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 23 luglio 2019 (Linee guida per la realizzazione di sistemi di valutazione dell'impatto sociale delle attività svolte dagli enti del Terzo settore).
3. Gli enti locali, qualora scelgano di attivare i procedimenti di co-progettazione di cui alla presente legge, danno attuazione ai principi di cui ai commi 1 e 2 nell'ambito della propria autonomia regolamentare.

Art. 14

Piano di inclusione zonale e piano integrato di salute

1. Il piano di inclusione zonale di cui all'articolo 29 della l.r. 41/2005 ed il piano integrato di salute di cui all'articolo 21 della legge regionale 24 febbraio 2005, n. 40 (Disciplina del Servizio sanitario regionale) sono attuati relativamente agli aspetti concernenti il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore, mediante la co-programmazione e la co-progettazione di cui al Titolo IV.

Art. 15

Convenzioni nelle materie di competenza regionale

1. I soggetti di cui all'articolo 3, comma 1, nelle materie di competenza regionale, 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, ai sensi dell'articolo 56 del d. lgs 117/2017.
2. Ai fini di cui al comma 1, il maggior favore rispetto al mercato è valutato, oltre che con riferimento alla convenienza economica, anche in relazione ai maggiori benefici conseguibili per la collettività in termini di maggior attitudine del sistema a realizzare i principi di sussidiarietà, universalità, solidarietà, accessibilità, adeguatezza. I soggetti di cui all'articolo 3, comma 1, motivano tale aspetto all'avvio delle procedure per l'individuazione dell'ente con il quale stipulare la convenzione.
3. Le convenzioni possono prevedere esclusivamente il rimborso alle organizzazioni di volontariato e alle associazioni di promozione sociale delle spese effettivamente sostenute e documentate. Il rimborso spese avverrà, 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.

Art. 16

Accesso al fondo sociale europeo in attuazione dell'articolo 69 del d.lgs.

117/2017

1. La Regione nella fase di programmazione della destinazione del fondo sociale europeo e di altri finanziamenti europei, favorisce e promuove, con misure e azioni dedicate, l'accesso degli enti del Terzo settore per progetti finalizzati al consolidamento e diffusione degli stessi in Toscana, ai sensi dell'articolo 69 del d.lgs. 117/2017.

Art. 17

Strutture e autorizzazioni temporanee per manifestazioni pubbliche in attuazione dell'articolo 70 del d.lgs. 117/2017

1. Gli enti di cui all'articolo 3, comma 1, possono prevedere forme e modi per l'utilizzazione non onerosa di beni mobili e immobili per manifestazioni e iniziative temporanee degli enti del Terzo settore, nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, pluralismo e parità di trattamento, ai sensi dell'articolo 70 del d.lgs. 117/2017.

2. Ai fini di cui al comma 1 e per realizzare un sistema informativo regionale a favore degli enti del Terzo settore, gli enti di cui all'articolo 3, comma 1, rendono noti, anche in forma telematica, i beni mobili o immobili disponibili per manifestazioni e iniziative temporanee degli enti del Terzo settore. È fatta salva la possibilità per gli enti del Terzo settore di richiedere agli enti di cui all'articolo 3, comma 1, ulteriori beni mobili o immobili. Su tali richieste, gli enti di cui all'articolo 3, comma 1, si pronunciano nel rispetto dei principi di cui al comma 1, tenendo conto dell'esigenza di favorire le attività di interesse generale ed assicurando altresì la compatibilità con le esigenze di interesse pubblico e di servizio di ciascuna amministrazione.

Art. 18

Concessione in comodato di beni immobili e mobili di proprietà regionale e degli enti locali in attuazione dell'articolo 71 del d.lgs. 117/2017

1. Ai sensi dell'articolo 71 del d.lgs. 117/2017, gli enti di cui all'articolo 3, comma 1, possono concedere in comodato beni mobili ed immobili di loro proprietà, non utilizzati per fini istituzionali, agli enti del Terzo settore, ad eccezione delle imprese sociali, per lo svolgimento delle loro attività di interesse generale, anche promuovendo quanto previsto dall'articolo 81 dello stesso d.lgs. 117/2017.

2. La cessione in comodato ha una durata massima di trenta anni, nel corso dei quali l'ente concessionario ha l'onere di effettuare sull'immobile, a proprie cura e spese, gli interventi di manutenzione e gli altri interventi necessari a mantenere la funzionalità dell'immobile.
3. Ai fini di cui al comma 1 e per realizzare un sistema informativo regionale a favore degli enti del Terzo settore, gli enti di cui all'articolo 3, comma 1, provvedono annualmente alla redazione di un elenco di beni mobili ed immobili, reso pubblico anche in forma telematica.
4. La Giunta regionale disciplina, secondo principi di trasparenza, imparzialità, pluralismo e parità di trattamento i criteri e le procedure per l'attribuzione dei beni, senza oneri a carico delle amministrazioni precedenti, nonché le forme di rendicontazione pubblica dell'attività svolta attraverso i beni mobili ed immobili.

Art. 19

Forme speciali di partenariato con enti del Terzo settore in attuazione dell'articolo 89, comma 17, del d.lgs. 117/2017

1. La Giunta regionale, in coerenza con gli indirizzi ed i criteri espressi nel documento di economia e finanza regionale, provvede ad individuare le forme speciali di partenariato di cui all'articolo 89, comma 17, del d.lgs. 117/2017, in attuazione dell'articolo 115 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).
2. Nel medesimo provvedimento sono definiti, in particolare, le modalità operative, i criteri per l'elaborazione e svolgimento delle procedure semplificate di cui all'articolo 151, comma 3, del d.lgs. 50/2016 concernenti l'individuazione degli enti del Terzo settore che prestano attività dirette alla valorizzazione di beni culturali immobili di appartenenza pubblica.

CAPOV
Norme finali e transitorie

Art. 20
Norme transitorie

1. Fino all'insediamento della Consulta di cui all'articolo 6, continuano a operare le consulte nominate ai sensi dell'articolo 7 della legge regionale 26 aprile 1993, n. 28 (Norme relative ai rapporti delle organizzazioni di volontariato con la Regione, gli Enti locali e gli altri Enti pubblici - Istituzione del registro regionale delle organizzazioni del volontariato) e dell'articolo 15 della legge regionale 9 dicembre 2002, n. 42 (Disciplina delle Associazioni di promozione sociale. Modifica all'articolo 9 della legge regionale 3 ottobre 1997, n. 72 "Organizzazione e promozione di un sistema di diritti di cittadinanza e di pari opportunità: riordino dei servizi socio-assistenziali e socio-sanitari integrati").

Art. 21
Abrogazioni

1. Sono abrogate, a decorrere dalla data di operatività del Registro unico nazionale del Terzo settore ai sensi dell'articolo 53 del d. lgs. 117/2017, in particolare, le seguenti disposizioni, salvo quanto previsto al comma 2:
 - a) legge regionale 26 aprile 1993, n. 28 (Norme relative ai rapporti delle organizzazioni di volontariato con la Regione, gli Enti locali e gli altri Enti pubblici - Istituzione del registro

regionale delle organizzazioni del volontariato);

b) legge regionale 15 aprile 1996, n. 29 (Modifiche alla l.r. 26 aprile 1993, n. 28 concernente norme relative ai rapporti delle organizzazioni di volontariato con la Regione, gli Enti locali e gli altri Enti pubblici. Istituzione del registro regionale delle organizzazioni del volontariato);

c) legge regionale 9 dicembre 2002, n. 42 (Disciplina delle Associazioni di promozione sociale. Modifica all'articolo 9 della legge regionale 3 ottobre 1997, n. 72 "Organizzazione e promozione di un sistema di diritti di cittadinanza e di pari opportunità: riordino dei servizi socio-assistenziali e socio-sanitari integrati");

d) legge regionale 1° ottobre 2014, n. 57 (Riconoscimento del ruolo sociale e culturale delle società di mutuo soccorso ed interventi a tutela del loro patrimonio).

2. Le disposizioni di cui all'articolo 7 della l.r. 28/1993 e le disposizioni della l.r. 42/2002 concernenti la Consulta regionale dell'associazionismo di promozione sociale di cui all'articolo 15 della medesima legge regionale continuano ad applicarsi sino alla data di insediamento della Consulta di cui all'articolo 6.

Art. 22
Norma finanziaria

1. Dalla presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale.

La presente legge è pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e farla osservare come legge della Regione Toscana.

ROSSI
Firenze, 22 luglio 2020

La presente legge è stata approvata dal Consiglio regionale nella seduta del 14.07.2020.

ESTREMI DEI LAVORI PREPARATORI

*Proposta di legge della Giunta regionale 9 settembre 2019, n. 2
divenuta
Proposta di legge del Consiglio regionale 12 settembre 2019, n. 400
Proponenti:
Presidente Enrico Rossi
Assessore Stefania Saccardi
Assegnata alla 3a Commissione consiliare
Messaggio della Commissione in data 3 luglio 2020
Approvata in data 14 luglio 2020
Divenuta legge regionale 47/2020 (atti del Consiglio)*

Indice

Presentazioni

di Regione Toscana, Anci Toscana, Forum del Terzo settore della Toscana, Cesvot p.3

Introduzione e nota metodologica

di Luca Gori p.18

Parte prima

Il sussidiario su amministrazione condivisa

a cura di Luca Gori

con la collaborazione di: Michelangelo Caiolfa, Fabio Lenzi, Marco Mini, Carlo Paolini, Alessandro Salvi

Capitolo 1

Introduzione al sussidiario p. 27

1.1. Perché ricorrere alle procedure di «amministrazione condivisa di cui all'art. 55 del Codice del Terzo settore e della l.r. toscana n. 65/2020? p. 27

1.2. Il rapporto fra il Codice dei contratti pubblici, Codice del Terzo settore e l.r. toscana n. 65/2020 p. 30

1.3. La possibile attivazione delle procedure e degli istituti di «amministrazione condivisa p. 33

1.4. Gli enti del terzo settore p. 36

1.5 La posizione delle Onlus p. 38

1.6. Le amministrazioni pubbliche dell'amministrazione condivisa p.41

1.7. Le attività di interesse generale p.43

1.8. Il recepimento nell'autonomia regolamentare degli enti locali della l.r. toscana n. 65/2020 p.45

1.9. L'iniziativa degli ets per l'attivazione degli istituti di amministrazione condivisa p.47

Capitolo 2

La co-programmazione p. 49

2.1. La definizione di co-programmazione p. 49

2.2. La co-programmazione come procedimento amministrativo p. 52

2.3. L'iniziativa p. 55

2.4. L'atto di avvio del procedimento p. 57

2.5. Sviluppo del dialogo partecipativo p. 62

2.6. La chiusura del procedimento p. 66

Capitolo 3

<i>La co-progettazione</i>	p. 71
3.1. <i>La definizione di co-progettazione nella l.r. toscana n. 65/2020</i>	p. 71
3.2. <i>La co-progettazione come procedimento amministrativo</i>	p. 74
3.3. <i>Il rapporto fra co-programmazione e co-progettazione nella l.r. toscana n. 65/2020</i>	p. 79
3.4. <i>La distinzione fra co-progettazione e affidamento di servizi nella l.r. toscana n. 65/2020</i>	p. 82
3.5. <i>La distinzione fra co-progettazione e convenzioni ex art. 56 CTS</i>	p. 85
3.6. <i>L'iniziativa da parte degli enti del terzo settore</i>	p. 92
3.7. <i>I contenuti dell'avviso di co-progettazione</i>	p. 101
3.8. <i>La partecipazione di soggetti diversi dagli enti del terzo settore</i>	p. 110
3.9. <i>La natura delle risorse di ets e pubbliche amministrazioni in condivisione e la loro valorizzazione</i>	p. 113
3.10. <i>La valorizzazione dei beni immobili del Terzo settore</i>	p. 118
3.11. <i>L'attività di volontariato nell'ambito della co-progettazione</i>	p. 131
3.12. <i>Lo svolgimento e l'atto finale della co-progettazione</i>	p. 135
3.13. <i>La convenzione e l'attivazione del partenariato</i>	p. 139
3.14. <i>La rendicontazione</i>	p. 142
3.15. <i>La valutazione di impatto sociale</i>	p. 146

Parte seconda

Appendice normativa

<i>Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106) – Articoli 55 e 56</i>	p. 150
<i>Decreto n. 72/2021 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore negli artt. 55-57 del d.lgs. n. 117/2017 (Codice del Terzo settore)</i>	p. 153
<i>Bollettino ufficiale della Regione Toscana – n. 73. legge regionale 22 luglio 2020, n. 65</i>	p. 203

