



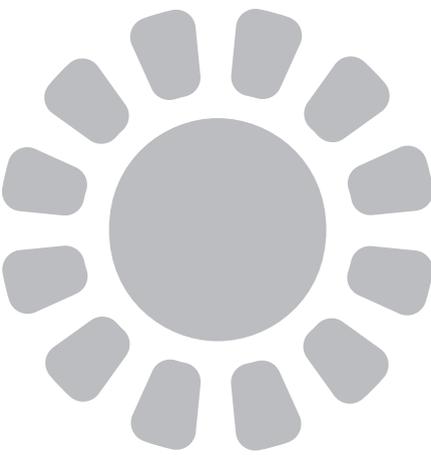
Qua deni

Il sussidiario su amministrazione condivisa

a cura di Luca Gori

93

con la collaborazione di:
Michelangelo Caiolfa, Fabio Lenzi, Marco Mini,
Carlo Paolini, Alessandro Salvi

THE

MSES
C

Cesvot Edizioni

I Quaderni

Quadrimestrale
n. 93 giugno 2023
reg. Tribunale di Firenze
n. 4855 del 28/01/1999

Direttore Responsabile

Cristiana Guccinelli

Redazione

Sandra Gallerini

ISSN 1828-3926

ISBN 978-88-97834-57-1

“I Quaderni” è la collana fondata nel 1998, tratta temi monografici di interesse per chi opera nel volontariato, nel terzo settore, nella pubblica amministrazione e nella ricerca sociale.

Pubblicazione Periodica del Centro Servizi Volontariato Toscana
Organizzazione di volontariato (Odv)

Tutte le pubblicazioni di Cesvot sono disponibili gratuitamente e pubblicate su www.cesvot.it con licenza Creative Commons

spedizione in abbonamento postale art. 2 comma 20/c legge 662/96 FI

Comunicare il volontariato



Qua deni

Il sussidiario
su amministrazione condivisa

a cura di Luca Gori

93

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

La Regione Toscana ha seguito con particolare interesse e sensibilità il percorso che ha portato alla Riforma del Codice del Terzo settore, approvato con d.lgs. 117/2017.

Non si è trattato soltanto di misurarsi con un importante lavoro di revisione normativa per un settore in continua evoluzione, ma anche di partecipare attivamente affinché il patrimonio composto dal ricco tessuto associativo e, in generale, del terzo settore toscano potessero trovare, nel nuovo quadro di regole, strumenti di rafforzamento, consolidamento e rinnovamento, a beneficio dei nostri territori e delle nostre comunità.

In quest'ottica, particolarmente ambizioso risulta il dibattito che si è aperto a livello giuridico, istituzionale e in senso più ampio nella società civile sugli strumenti della co-programmazione e della co-progettazione, previsti dall'art. 55 del Codice, quali interventi privilegiati a disposizione della collettività per definire percorsi, azioni, progetti ed interventi condivisi, che impongono una sfida che è al tempo stesso culturale, tecnica e politica e che coinvolge attori molto diversi tra loro, prassi e procedure di gestione della cosa pubblica su cui crediamo necessario avviare e sviluppare un confronto tanto serrato quanto aperto.

La l.r. 65/2020 già recepiva, per la prima volta in Italia, i due istituti sopra richiamati, prevedendo esplicitamente la volontà della Regione di favorire «*le relazioni collaborative fra le formazioni sociali e le pubbliche amministrazioni, sulla base dei principi di sussidiarietà, corresponsabilità, nonché nel rispetto della reciproca autonomia*».

Tuttavia, nell'esaminare con maggiore attenzione le strade che

avrebbero potuto condurre dal fondamentale riconoscimento normativo all'attuazione pratica di nuove procedure e di rapporti tra la pubblica amministrazione e gli enti del terzo settore, abbiamo constatato quanto fosse ancora da costruire e da affinare un linguaggio comune e una cultura amministrativa condivisa tra tutti i soggetti. Elementi fondamentali per andare oltre le dichiarazioni di principio e misurarsi con la co-programmazione e la co-progettazione senza, da un lato, imbrigliarle in regole proprie di altri contesti e strumenti, come il Codice degli appalti e, dall'altro, piegarle impropriamente ad essere utilizzate come "scorciatoie" amministrative che potrebbero risultare, alla fine dei conti, lesive della qualità dei progetti, della trasparenza e delle tutele del lavoro.

Ci è sembrato dunque che lo sforzo principale a cui venivamo chiamati fosse quello di creare un contesto formativo, sperimentale e di confronto per iniziare a definire i contorni di questa condivisione di intenti, nell'ottica dell'interesse generale richiamato dal Codice del Terzo settore, con l'auspicio che questo lavoro possa essere utile a una maggiore e migliore operatività di tutti i soggetti coinvolti, con l'obiettivo comune di favorire sinergie nelle comunità locali e rafforzarne la coesione sociale. Partendo dalla l.r. 65/2020, abbiamo coinvolto nel confronto Anci Toscana, Cescvot, Forum del Terzo settore della Toscana, con i quali, circa un anno fa, a seguito dell'approvazione della d.g.r. toscana 679/2022, abbiamo sottoscritto un Protocollo d'intesa che ci impegna reciprocamente, ciascuno 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»*.

A tal fine è stato istituito un tavolo permanente con i soggetti sopra richiamati per lo sviluppo delle azioni concordate, tese a

promuovere *in primis* la centralità della persona, come insieme di bisogni e diritti, così come la capacità delle nostre comunità di essere più coese e inclusive, di prendersi cura di tutti e di tutte, a partire dalle situazioni di maggiore fragilità.

Questo sussidiario rappresenta il primo importante risultato del cammino intrapreso, che auspico possa continuare con la stessa vivacità e determinazione e per il quale mi preme ringraziare tutta la struttura regionale, a partire dal responsabile del settore “Welfare e innovazione sociale”, Alessandro Salvi, insieme ai rappresentanti e ai referenti tecnici dei nostri compagni di viaggio, in questa come in altre sfide: Anci Toscana, Cesvot e Forum del Terzo settore della Toscana.

Abbiamo immaginato il sussidiario come uno strumento di lavoro per avviare il confronto con tutti i soggetti interessati; un punto di partenza per scambiare osservazioni e commenti sia attraverso gli incontri che promuoveremo sui territori, sia attraverso la piattaforma interattiva messa a disposizione da Anci Toscana, che ci consentirà di tenerci reciprocamente informati su attività, iniziative, raccolta di buone pratiche e aggiornamenti normativi.

Auspichiamo così di contribuire a rafforzare le competenze per un'importante innovazione in ambito amministrativo, ma soprattutto di poter indirizzare tutte le energie attivate e attivabili verso la valorizzazione della Toscana del buon governo, delle comunità e della partecipazione.

Siamo convinti che l'impegno del soggetto pubblico debba essere rivolto alla costruzione di un modello nuovo di relazioni con la società civile, che nasca dalla sinergia d'intenti e dalla corresponsabilità tra pubbliche amministrazioni e terzo settore, per costruire bene comune e favorire quelle relazioni, non solo istituzionali ma anche umane e sociali, che sviluppano e consolidano i contesti comunitari.

Matteo Biffoni
Presidente di Anci Toscana

È con grande piacere che presentiamo in questo volume il sussidiario sull'amministrazione condivisa, frutto di un lavoro corale nel quale sono stati valorizzati punti di vista diversi e complementari, un testo che nasce con lo scopo di accompagnare il percorso tracciato dalla Riforma del terzo settore e l'applicazione della l.r. 65/2020 (*Norme di sostegno e promozione degli enti del Terzo settore toscano*), mettendo in evidenza le questioni cruciali attorno alle quali tutti siamo chiamati a confrontarci e a trovare soluzioni condivise, fornendo delle interpretazioni massimamente in linea con lo spirito della Riforma e della valorizzazione del terzo settore.

La legge regionale pone al centro la collaborazione fra le formazioni sociali senza fini di lucro, che perseguono finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale e le pubbliche amministrazioni, sulla base di principi cardine quali sussidiarietà, corresponsabilità e riconoscimento della reciproca autonomia. È dall'inizio del secolo scorso che il ruolo dei cittadini, singoli o associati, è stato riconosciuto come un valore aggiunto nella società, ed è da allora che è iniziato il lungo percorso che ha portato poi la sussidiarietà, con la riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001, ad essere elevata a principio costituzionale. È però con la Riforma del terzo settore che questa è divenuta vero e proprio paradigma per la definizione dei rapporti tra pubblica amministrazione ed enti del terzo settore, caratterizzati da un diverso rapporto, di carattere collaborativo, tra il pubblico e il privato sociale.

La possibilità di stabilire accordi di collaborazione al fine di organizzare, gestire ed erogare le attività di interesse generale, che si sono molto ampliate con l'approvazione del Codice del Terzo settore, ha acquisito così una cornice normativa, nella

quale gli enti locali sono chiamati a ricorrere a strumenti giuridici capaci di assicurare rapporti equi e trasparenti e di rispettare la soggettività degli enti valorizzando al contempo la loro capacità progettuale.

Il modello dell'amministrazione condivisa rappresenta così una sfida e al contempo una grande opportunità per le nostre comunità, nelle quali la responsabilità di produrre soluzioni a problemi di interesse generale non è più competenza esclusiva dell'autorità pubblica e diventa invece oggetto di collaborazione trasversale tra una pluralità di soggetti ugualmente legittimati a contribuire alla definizione di questioni e soluzioni, anche di loro iniziativa. Questo, oltre a rappresentare un'innovazione amministrativa, traccia la strada per lo sviluppo di nuove forme di partecipazione democratica, funzionali al perseguimento del benessere collettivo ed in grado di ridurre quel divario esistente tra società civile e amministrazione pubblica. Un percorso nel quale gli enti locali rappresentano il motore per una effettiva valorizzazione delle energie diffuse e per la promozione di nuove forme di protagonismo del terzo settore, in un processo funzionale alla programmazione condivisa e alla realizzazione collaborativa di interventi e servizi ricadenti nei settori e nelle attività di interesse generale. Tutto ciò richiede un'amministrazione pubblica competente, capace di immaginare il futuro del proprio territorio ed esprimere scelte strategiche consapevoli. È sulla concreta definizione degli obiettivi di interesse generale che si gioca la possibilità di una partecipazione costruttiva ai tavoli di lavoro da parte degli enti del terzo settore, ed è sulla capacità di valutare l'aderenza del progetto finale agli obiettivi posti che l'amministrazione pubblica esercita il suo proprio ruolo di garanzia e responsabilità. Anci Toscana sarà a fianco e a supporto dei comuni perché si affermi la più ampia utilizzazione degli strumenti dell'amministrazione condivisa, creando così una cultura in grado di per-

meare, nel rispetto dei diversi ruoli assegnati dall'ordinamento, l'azione amministrativa degli enti locali e l'attività degli enti del terzo settore.

Il sussidiario è stato concepito proprio con lo scopo di aiutare questo percorso; sussidiario, è bene precisare, è bene precisare, suscettibile e aperto alle migliori evoluzioni derivanti dall'esperienza applicativa e dalla ricchezza delle attività scaturenti dagli strumenti collaborativi che via via si svilupperanno.

Gianluca Mengozzi

Portavoce del Forum del Terzo settore della Toscana

Le organizzazioni regionali che si riuniscono nel Forum del Terzo settore della Toscana hanno partecipato con convinzione al percorso comune intrapreso per iniziativa della Regione Toscana, apprezzandone fin dagli esordi il metodo di reale collaborazione. Questi positivi principi hanno caratterizzato la relazione tra la Regione Toscana, Anci Toscana, Cescvot e appunto il Forum del Terzo settore della Toscana, nella consapevolezza comune della grande rilevanza strategica del lavoro avviato e dei vantaggi che gli esiti di questo sforzo potessero avere per le comunità toscane.

Una scelta di metodo, frutto di una consapevolezza molto radicata nella nostra Regione sull'importanza di procedere con prassi partecipative nelle questioni di interesse sociale, una consapevolezza di cui la Regione Toscana e l'Assessorato alle Politiche sociali si sono fatte nuovamente interpreti con grande sensibilità, così come quando fu intrapreso il percorso per la redazione della legge regionale n. 65/2020 sul terzo settore. Queste pagine sono frutto dell'ingegno di persone che si sono trovate a ritmi serrati attorno ad un tavolo di approfondimento e discussione, alternando sessioni tecniche a riunioni di indirizzo strategico: a tutte e tutti loro va il sentito ringraziamento del Forum del Terzo settore della Toscana per la non comune disponibilità al confronto e all'ascolto, per la capacità di accogliere suggerimenti, idee, e per la sincera volontà di percorrere un cammino collettivo.

Questo grande lavoro corale si condensa adesso in questo manuale, chiamato sussidiario, per definirne il senso di utilità nella messa in pratica di metodi ancora in fase di sperimentazione. È uno strumento insostituibile per i processi di governo del territorio e di animazione sociale delle comunità toscane

che ci accompagnerà nell'intraprendere una strada nuova, da percorrere con attenzione e senso di responsabilità, nella consapevolezza che le indicazioni contenute in queste pagine sono solo una delle condizioni di successo nella sfida dell'amministrazione condivisa, perché altrettanto importante sarà la reale volontà di ogni parte coinvolta di collaborare, nel rispetto dei diversi mandati, nei tavoli della co-programmazione e della co-progettazione. Una sfida che ci accompagnerà per i prossimi anni, da intraprendere con la serena consapevolezza che si tratta di un lungo percorso di una intera comunità.

Praticando l'amministrazione condivisa abbiamo l'occasione di prendere possesso di nuovi strumenti della partecipazione e della collaborazione tra enti locali ed organizzazioni sociali: si tratta di una scelta di campo precisa, fortemente significativa nel contrasto a quelle pratiche di disintermediazione che rischiano di produrre un crescente indebolimento degli strumenti di dialogo tra le istituzioni pubbliche e le comunità di loro riferimento.

L'affermazione di un metodo di programmazione e di progettazione fondato sulla collaborazione tra amministrazioni ed enti del terzo settore rinnova e rende attuale il principio del protagonismo pubblico nella gestione delle attività di interesse generale alternativo ai sistemi propri dell'esternalizzazione dei servizi: sarà proprio la modalità di attuazione di questo principio tramite l'amministrazione condivisa che definirà il modello di welfare verso il quale le comunità toscane vorranno procedere.

Il sussidiario sarà inoltre utile per sedimentare la cultura dell'amministrazione condivisa attraverso la formazione dei dirigenti del terzo settore e della pubblica amministrazione, sino ad oggi abituati all'uso degli strumenti del Codice dei contratti: una formazione basata su un glossario comune, non solo divulgativa e informativa ma anche spazio di confronto e ap-

profondimento reciproco tra le sapienze detenute da tutte le parti coinvolte.

Una fase di innovazione senza precedenti nella collaborazione tra istituzioni ed autonomie sociali in cui le parti coinvolte dovranno prendersi cura della tutela dell'autonomia del terzo settore, valorizzandone l'apporto innovativo e la capacità di organizzare relazioni di comunità, rifuggendo dalle tentazioni di avviare procedimenti semplificati, volti al massimo risparmio o alla mera ricerca di un gestore.

La co-programmazione è una prova impegnativa per tutte le parti coinvolte perché ancora non ne è definita la dialettica con i piani programmatici e strategici dell'amministrazione pubblica e perché gli enti del terzo settore dovranno valutare la sostenibilità sociale, tecnica ed economica del proprio agire senza stravolgere i propri mandati identitari. La sessione di co-progettazione che ne seguirà sarà poi il punto focale del nuovo procedimento e l'elemento che lo distingue nella sostanza da un affidamento di servizi regolato dal Codice dei contratti pubblici.

Procederemo in questo nuovo cammino aggiornando i contenuti del sussidiario anche attraverso la piattaforma digitale: dalle sperimentazioni avremo indicazioni di grande rilevanza nella soluzione dei problemi così come dai contributi di prassi e di giurisprudenza che andranno a formarsi.

Certi di questi saldi principi, continuiamo questo cammino con fiducia.

Luigi Paccosi
Presidente di Cesvot

Cesvot ha fin da subito guardato con attenzione al dibattito politico innescato dalla codifica degli istituti partecipativi previsti dal Codice del Terzo settore, consapevole del fatto che l'amministrazione condivisa svolga un ruolo fondamentale nel contesto del volontariato, in quanto offre agli enti del terzo settore, e ai propri volontari, l'opportunità di contribuire alla pianificazione e progettazione delle politiche di sviluppo del territorio, sentendosi parte integrante del processo decisionale.

Questa pubblicazione valorizza l'offerta editoriale di Cesvot e le tante attività formative e iniziative realizzate sui temi della Riforma e dell'amministrazione condivisa. Già nel 2020 è stato pubblicato, nella collana "I Quaderni", il volume *Collaborare, non competere. Co-programmazione, co-progettazione, convenzioni nel Codice del Terzo settore* a cura di Luca Gori e Francesco Monceri: il titolo del libro è evocativo, e richiama al quadro normativo di riferimento che si basa sulla rinnovata alleanza tra il terzo settore e la pubblica amministrazione.

L'amministrazione condivisa, in questa prospettiva, è un modello di governo che ha l'obiettivo di coinvolgere attivamente tutte le parti interessate nella presa di decisioni, garantendo che le diverse visioni, esigenze e interessi siano rappresentati e considerati. È un metodo che consente di trovare soluzioni innovative che da soli non sarebbe possibile realizzare, attraverso l'uso più efficiente delle risorse e arrivando ad una maggiore legittimità delle politiche e dei programmi. Ciò richiede una forte volontà politica e la capacità di lavorare insieme in modo costruttivo sia da parte del terzo settore sia dell'ente pubblico. È importante che entrambe le parti siano disposte ad ascoltare e ad adottare un approccio basato sulla fiducia reciproca.

Il sussidiario che sarà illustrato nelle prossime pagine nasce da

una collaborazione, ormai, consolidata tra Cesvot e Regione Toscana, insieme a Anci Toscana e al Forum del Terzo settore della Toscana. È il risultato di un percorso iniziato nel febbraio del 2019, quando si è svolta la prima Conferenza regionale del terzo settore, promossa da Regione Toscana, in collaborazione con le principali reti associative, Forum del Terzo settore della Toscana e Cesvot. Per la prima volta oltre 400 enti, tra organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale, cooperative sociali, fondazioni, onlus, per un totale di oltre 800 partecipanti, si sono riuniti per interrogarsi sul futuro del terzo settore e del sistema di welfare toscano, alla luce della Riforma e dei decreti applicativi.

Successivamente, Regione Toscana costituisce un tavolo di lavoro per la stesura di quella che sarà, l'anno dopo, la prima legge regionale sul terzo settore, ovvero la legge regionale 65/2020 - *Norme di sostegno e promozione degli enti del Terzo settore toscano*. Nella stesura di questa legge, Cesvot ha svolto un forte ruolo propositivo, insieme alle reti associative ed ai soggetti del terzo settore, trovando nella struttura regionale un clima di accoglienza e disponibilità a collaborare insieme a questo progetto.

Oggi, siamo giunti al varo del sussidiario, che risponderà alle aspettative degli enti del terzo settore, perché questo strumento di lavoro faciliterà la gestione dei processi di co-programmazione e co-progettazione, e quindi andremo verso una piena applicazione di questi istituti e verso la soluzione di una serie di aspetti problematici di tipo applicativo.

Concludo, rinnovando l'impegno di Cesvot a sostenere e accompagnare, in questa fase delicata di grandi trasformazioni, gli oltre 11mila enti del terzo settore presenti in Toscana e i loro volontari che con tanto impegno e determinazione si mettono a disposizione ogni giorno per la comunità.

L'azione di Cesvot si caratterizza fundamentalmente per pro-

muovere e rafforzare la presenza ed il ruolo dei volontari negli enti del terzo settore della Toscana. Un obiettivo questo che, pur rientrando nella *mission* di Cesvot, si è rafforzato per effetto delle nuove sfide che si sono manifestate sia sul versante delle attività da sviluppare sia su quello dei nuovi destinatari da coinvolgere. I Centri di servizio per il volontariato, e quindi anche Cesvot, hanno avviato una nuova stagione di impegno che, a seguito della Riforma, oggi li accredita con un nuovo ruolo nella società italiana, ovvero di agenti di sviluppo del volontariato nei territori. Ciò si traduce per Cesvot nel diventare punto di riferimento nelle comunità, ad iniziare dalla pubblica amministrazione, per promuovere azioni di sostegno e di animazione del territorio.

Introduzione e nota metodologica

di Luca Gori

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 può essere assunta da una pluralità di enti, e 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, alla 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 stato 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 affermare 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 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. Anzi che 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, un'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 enti 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, il sussidiario può divenire fonte dalla quale attingere 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, sia su quello delle fonti secondarie e sub-secondarie, e le fonti degli enti locali.

La sezione *buone prassi e raccomandazioni* contiene, invece, alcune indicazioni che sono sorte dall'osservazione 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 *referimenti normativi e referimenti 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 amplia-

mento 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 di 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 condivisio-

ne 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 è [...] 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 con gli enti del Terzo settore di cui al Codice del Terzo settore di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117¹, sempre che gli stessi 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 2017²».

1 https://www.bosettiegatti.eu/info/norme/statali/2017_0117_terzo%20settore.htm

2 https://www.bosettiegatti.eu/info/norme/statali/2017_0117_terzo%20settore.htm#TITOLO_VII

Co-programmazione e co-progettazione devono pertanto essere considerati, a pieno titolo strumenti a disposizioni 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 assicuri 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. 65/2020;

d.m. n. 72/2021.

Riferimenti giurisprudenziali

Corte costituzionale, sent. n. 131/2020;

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 (cfr. par. 1.6).

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 del 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 e 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 (cfr. par. 1.4.).

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 al 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 spe-*
-

rimentali».

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. 131/2020.

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 ser-
-

vizi 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. 131/2020 (in particolare, cfr. *Considerato in diritto* n. 2.2).

1.5. 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 (cfr. par. 1.3). 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

1.6. 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 del 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 2022³, 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. 131/2020 (in particolare, cfr. *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 proceduralizzazione dell’azione sussidiaria – *strutturando e ampliando una prospettiva che era già stata prefigurata, ma limitatamente a interventi innovativi e sperimentali in ambito sociale*»).

³ <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>

1.7. 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 stabi-

lisce che le amministrazioni pubbliche assicurano il coinvolgimento attivo degli enti del terzo settore attraverso forme di co-programmazione, 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 alla 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

1.8. 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, oltrech  ovviamente su iniziativa dell'amministrazione, anche su richiesta di uno o pi  ets.

- *La co-programmazione*

La co-programmazione pu  essere attivata per iniziativa di uno o pi  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.

- *La co-progettazione*

La co-progettazione pu  essere attivata per iniziativa di uno o pi  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, affin  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 all'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».

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 effettive, 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'istitu-
-

-
- to 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 presente 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 programma-
-

zione 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 procedente 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, etc.). Non si applica, necessariamente, l'art. 80 Ccp. 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 precedente 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 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 ammini-

strativo; 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 è stata esperita in modo molto organizzato, altre volte in modo più estemporaneo, e che spesso è stata chiamata in modo tecnico-gergale come i "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 generi-

co 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 / Servizio		Conoscenza		Programmazione		Attuazione	
		Bisogni	Servizi	Obiettivi	Azioni	Diretta Procedura di Gara Accreditamento Co-progettazione	Risorse
Dotazioni dell'offerta							
Percorsi assistenziali e dei Processi							
Azioni di sistema							

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 autorganizzativo 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?

Contenuto

Il procedimento amministrativo si conclude con l'adozione di un atto del responsabile del procedimento (art. 10, co. 1, lett. e)) che ne riporti gli esiti, con una illustrazione motivata. Si tratta di un atto sottoposto allo stesso regime di pubblicità previsto per tutti gli atti del procedimento stesso (art. 10, co. 1, lett. f)).

L'oggetto centrale del procedimento di co-programmazione è la cooperazione tra PA procedente e 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.

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 essere disciplinati da un regolamento della PA procedente allo scopo di dare piena legittimità, stabilità e certezza al nuovo strumento

di amministrazione condivisa.

Il responsabile del procedimento raccoglie e sistematizza i materiali prodotti nel corso della co-programmazione anche avvalendosi di apposite collaborazioni esperte nella materia specifica trattata. Produce inoltre una relazione di sintesi, in cui vengono evidenziati gli esiti rispetto a:

- il quadro dei bisogni e dell'offerta;
- gli interventi ritenuti necessari con le modalità di realizzazione e le risorse disponibili;
- 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 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.).

La PA procedente riporta i contenuti e gli esiti della co-programmazione nel percorso di elaborazione dello strumento di programmazione generale relativo alla materia trattata. In questo passaggio si evidenzia la qualità e la tenuta della relazione di reciprocità aperta tra PA e ets con la co-programmazione, le capacità e l'evoluzione tecnica dei programmatori pubblici, e si manifestano le scelte e gli orientamenti della PA procedente.

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.

Raccomandazioni, buone prassi

- 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.
 - 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, 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.
 - 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 agli enti locali 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.
- L'art. 5 Cts individua ventisei attività di interesse generale come possibili campi di applicazione degli istituti di amministrazione condivisa: le PA e gli ets si trovano di fronte a un grande percorso di innovazione che investe moltissime delle attività pubbliche, ciascuna delle quali necessita di grande attenzione e competenza per agire in modo appropriato ed efficace.

Riferimenti normativi

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

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 preci-

sato 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 predefinire 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. 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 l'esigenza di un previo procedimento programmatico, 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 programmatico 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

3.3. 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 affermare 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 collaborazione in luogo di quelli 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 «pro-
-

getti 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.

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

Oggetto

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

Contenuto

Gli ets, singoli o associati, possono richiedere l'attivazione di un procedimento di co-progettazione, ai sensi di quanto previsto dal d.m. n. 72/2021 e dalla l.r. toscana n. 65/2020 (art. 13, c. 1, lett. a)).

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 (il d.m. parla di "privato sociale");
- 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.

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

In caso di accoglimento di una proposta presentata dagli ets, singoli o associati, la PA ne informa i proponenti. L'accoglimento della proposta può essere anche parziale o contemplare

una riformulazione della proposta. Inoltre, l'amministrazione pubblica un avviso, con il quale dà notizia della valutazione positiva della proposta ricevuta a tutti gli ets eventualmente interessati. In tal modo, si assicura la possibilità di conoscere la proposta presentata e si consente agli altri ets di presentare una propria proposta progettuale. Si avvia, pertanto, un normale procedimento di co-progettazione.

In caso di mancato accoglimento integrale della proposta, l'amministrazione potrà comunque, in piena autonomia, avviare ugualmente un procedimento di co-progettazione nei modi, nei tempi e nei contenuti che riterrà più opportuni.

Raccomandazioni, buone prassi

- La facoltà di attivare la co-progettazione da parte degli ets non configura per l'amministrazione alcun obbligo di accogliere tale richiesta. Però, sia in caso di accoglimento che di rifiuto, l'amministrazione dovrebbe concludere il procedimento avviato dall'istanza con un atto motivato.
 - Gli ets che intendano presentare una proposta devono identificare l'amministrazione o le amministrazioni competenti ad attivare il procedimento amministrativo. Poiché in alcuni casi, specialmente laddove l'oggetto sia particolarmente innovativo o complesso, potrebbe risultare difficile individuare correttamente l'amministrazione o le amministrazioni competenti, oppure le amministrazioni potrebbero essere molteplici, appare opportuno suggerire che le amministrazioni si accordino fra loro al fine di condividere le proposte progettuali ricevute.
 - Ai fini della costruzione della proposta, gli ets possono esercitare nei confronti dell'amministrazione il c.d. accesso civico per acquisire dati, documenti o informazioni che possono essere utili per la predisposizione della do-
-

manda.

- La valutazione della PA è condotta avendo come parametro l'interesse pubblico.

Riferimenti normativi

Art. 55 Cts;

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

d.m. n. 72/2021.

Riferimenti giurisprudenziali

3.5. 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, basato su rapporti di collaborazione PA/ets, è altresì espressamente 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 program-

mazione 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, specialmente in questa fase di avvio applicativo della Riforma, 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 (cfr. par. 1.6). 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 precedente di attivare e promuovere forme di consultazione tra i soggetti che hanno presentato le domande e la medesima amministrazione ai fini della forma-

zione 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 secon-

darie 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 dire-
-

-
- zione 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 LR 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

3.6. 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 Runt, 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).

Raccomandazioni, buone prassi

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.

3.7. 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 procedenti, 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 di risorse umane «proprie dell'ente precedente 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 pubblico, 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.

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

Oggetto

Come si svolge e si conclude la co-progettazione?

Contenuto

All'esito della valutazione delle proposte progettuali e all'ammissione di quelle selezionate (che in base alla scelta dell'amministrazione indicata nell'avviso possono dar luogo all'ammissione di tutti gli ets partecipanti e positivamente verificati oppure a quelli utilmente collocati in una graduatoria, come precisa il d.m. n. 72/2021) tale fase procedimentale si conclude con apposito atto, che viene a configurarsi come atto gestionale di competenza dirigenziale.

L'art. 13, co. 1, lett. e) prevede 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».

Con gli ets selezionati viene dato corso alla fase finale del procedimento con cui si procede, come previsto dall'art. 13, co. 1, lett. f) della l.r. toscana n. 65/2020, alla congiunta «*formulazione condivisa del progetto operativo*» (il c.d. tavolo della co-progettazione operativa), cui seguirà la sottoscrizione di convenzione per la disciplina del rapporto di partenariato (Cfr. par. 3.10). Il d.m. n. 72/2021 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"».

Secondo le regole del procedimento amministrativo, tale ultima

fase della co-progettazione operativa sarà oggetto di apposita verbalizzazione (come indicato dal d.m. n. 72/2021), che sarà richiamata nella convenzione, il cui schema definito in ogni sua parte per la sottoscrizione sarà previamente da approvare con apposito atto a conclusione dell'iter procedimentale cui seguirà l'avvio delle attività.

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 (cfr. par. 3.10).

Riferimenti normativi

Art. 13 l.r. toscana n. 65/2020;
d.m. n. 72/2021.

Riferimenti giurisprudenziali

3.9. La convenzione e l'attivazione del partenariato

Oggetto

Quali sono i contenuti della convenzione a valle della co-progettazione?

Contenuto

Dopo la chiusura del procedimento (cfr. par. 3.9) e, comunque, prima dell'avvio delle attività, le parti (amministrazione precedente 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 che uno schema di convenzione possa essere proposto dall'amministrazione già in sede di avviso (cfr. par. 3.5), ma essa potrà essere considerata quale punto di partenza per il confronto al tavolo fra gli ets e l'amministrazione. In particolare, il d.m. n. 72/2021 precisa che gli ets, in sede di presentazione della propria manifestazione di interesse, potranno proporre «miglioramenti allo schema di convenzione, posto a base della procedura dall'amministrazione precedente 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 (d.m. n. 72/2021): si tratta di
-

un elemento essenziale da indicare chiaramente nell'avviso pubblico che troverà riscontro nella convenzione. 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'ente pubblico stipulante, 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 (d.m. n. 72/2021). 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, anche umane, messe a disposizione dall'ente procedente e da quelle offerte dagli ets nel corso del procedimento (d.m. n. 72/2021). In particolare, è necessaria l'indicazione degli impegni e gli obblighi da assolvere dalla/e ets stipulante/i; il contributo assicurato dall'ente pubblico (contributi, mezzi, autorizzazione all'utilizzo di beni). 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. Occorre altresì che siano disciplinate le modalità di erogazione del contributo 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. 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;

- e) le eventuali garanzie e le coperture assicurative richieste agli ets (tenuto conto della rilevanza degli impegni e delle attività di progetto) (d.m. n. 72/2021), con l'indicazione della tipologia di garanzie richieste, dei massimali, etc.;
- f) le eventuali sanzioni e le ipotesi di revoca del contributo a fronte di gravi irregolarità o inadempimenti degli ets (d.m. n. 72/2021);
- g) la disciplina in ordine alla VIS (valutazione di impatto sociale), per come risultante dagli atti della procedura (d.m. n. 72/2021);
- h) i termini e le modalità della rendicontazione delle spese (d.m. n. 72/2021);
- i) i limiti e le modalità di revisione della convenzione, anche a seguito dell'eventuale riattivazione della co-progettazione (d.m. n. 72/2021);
- j) la disciplina in materia di tracciabilità dei flussi finanziari, in applicazione della disciplina vigente (d.m. n. 72/2021).

Riferimenti normativi

d.m. n. 72/2021;

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

Riferimenti giurisprudenziali



3.10. 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 esem-
-

-
- pio: 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;
- progetti di valore superiore ai 1.000.000 euro;
- progetti 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 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 ar-

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 ge-

nerale» 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 (...)*”¹.

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

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

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 consento-

no 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:

- i) art. 30, recante i principi per l'aggiudicazione e l'esecuzione degli appalti e delle concessioni;
- ii) art. 59 relativo alle procedure di aggiudicazione;
- iii) 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 PP.AA., 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 sussidi-

diarietà 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 corresponsabilità, 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 restan-

do 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 individuazione 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 “procedente”, ad indire il pro-

cedimento, 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:

- i. documento progettuale di massima e/o progetto preliminare;
 - ii. 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;
- iii. 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;
 - iv. 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 precedente 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 precedente 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 for-

me, 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.

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:

- i) 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;
- ii) 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 or-

ganizzativi e di attività delle amministrazioni precedenti, 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 precedente 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 precedenti 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 precedente 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 so-
-

- ciale), 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 si dovrebbe essere riattivata - nei termini e con le modalità disciplinati da ogni singolo avviso, anche in relazione alla peculiarità dell'oggetto del procedimento - allorché 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, ovverosia 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 esposte².

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 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*

² 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.

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 precedente.

A tale ultimo proposito, la scelta dello stesso ente pubblico, nella cui figura sono concentrati tanti ruoli e prerogative (ente precedente, 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'accredimento, 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 ter-

mini 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 condizio-

ne 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 ³

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.

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 or-*

³ "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.

ganizzazioni 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 "procedenti" 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, appresso specificati, in attuazione della normativa sulla trasparenza:

- 1) indizione del procedimento mediante determina assunta dal competente soggetto della P.A. "procedente", 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. "precedente", 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 procedente, 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 rela-

- tivi 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 richiamo 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. "procedente", 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 procedente 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. 165/2001⁴. 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 interessi⁵.

4 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”.

5 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

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.

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

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".

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 "generali" 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 ricevuti⁶.

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”*.

⁶ 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. Decorso 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”.

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.

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.

Il Consiglio regionale ha approvato Il
Presidente della Giunta promulga

la seguente legge:

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

CAPO III**Misure di sostegno e promozione del volontariato nella Regione**

- Art. 8 - Misure di sostegno e promozione del volontariato in ambito regionale

CAPO IV**Rapporti fra enti del Terzo settore e pubblica amministrazione**

- Art. 9 - Co-programmazione
- Art. 10 - Principi in tema di procedimento di co-programmazione
- Art. 11 - Co-progettazione
- Art. 12 - Affidamento 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

CAPO V**Norme finali e transitorie**

- Art. 20 - Norme transitorie Art. 21 - Abrogazioni
- Art. 22 - Norma finanziaria

CAPO IV**Rapporti fra enti del Terzo settore e pubblica amministrazione**

- Art. 9 - Co-programmazione
- Art. 10 - Principi in tema di procedimento di co-pro- grammazione
- Art. 11 - Co-progettazione
- Art.12 - Affidamento 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

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 re-

gionale);

- 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 riunito 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 col-

lettivo 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 sopracitato, 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 Re-

gione, 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'emanazione 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. 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 individuare 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 precedente 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 precedente 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.

CAPO V

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

(Rico-noscimento 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

<i>di Regione Toscana, Anci Toscana, Forum del Terzo settore della Toscana, Cesvot</i>	pp.	5
--	-----	---

Introduzione e nota metodologica

<i>di Luca Gori</i>	»	17
---------------------------	---	----

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

Capitoli 1

Introduzione al sussidiario	»	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. 16.	»	27
1.2. Il rapporto fra il Codice dei contratti pubblici, Codice del Terzo settore e l.r. toscana n. 65/2020.	»	30
1.3. La possibile attivazione delle procedure e degli istituti di «amministrazione condivisa»	»	33
1.4. Gli enti del terzo settore.	»	37
1.5. Le amministrazioni pubbliche dell'amministrazione condivisa	»	39
1.6. Le attività di interesse generale.	»	41
1.7. Il recepimento nell'autonomia regolamentare degli enti locali della l.r. toscana n. 65/2020	»	43
1.8. L'iniziativa degli ets per l'attivazione degli istituti di amministrazione condivisa	»	46

Capitolo 2

La co-programmazione	»	49
2.1 La definizione di co-programmazione	»	49

2.2. La co-programmazione come procedimento amministrativo	»	53
2.3. L'iniziativa	»	56
2.4. L'atto di avvio del procedimento	»	59
2.5. Sviluppo del dialogo partecipativo	»	64
2.6. La chiusura del procedimento	»	69

Capitolo 3

La co-progettazione	»	73
3.1. La definizione di co-progettazione nella l.r. toscana n. 65/2020	»	73
3.2. Il rapporto fra co-programmazione e co-progettazione nella l.r. toscana n. 65/2020	»	77
3.3. La distinzione fra co-progettazione e affidamento di servizi nella l.r. toscana n. 65/2020	»	80
3.4. L'iniziativa da parte degli enti del terzo settore	»	83
3.5. I contenuti dell'avviso di co-progettazione.	»	86
3.6. La partecipazione di soggetti diversi dagli enti del terzo settore		97
3.7. La natura delle risorse di ets e pubbliche amministrazioni in condivisione e la loro valorizzazione	»	99
3.8. Lo svolgimento e l'atto finale della co-progettazione.	»	104
3.9. La convenzione e l'attivazione del partenariato.	»	106
3.10. La valutazione di impatto sociale	»	110

Parte seconda Appendice normativa

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)	»	115
Bollettino ufficiale della Regione Toscana - n. 73. Legge regionale 22 luglio 2020, n. 65.	»	175

“I Quaderni” di Cesvot

Quaderno 1

Lo stato di attuazione del D.M. 21/11/91 e successive modifiche
Relazione assemblea del seminario

Quaderno 2

Volontari e politiche sociali: la Legge regionale 72/97
Atti del Convegno

Quaderno 3

Gli strumenti della programmazione nella raccolta del sangue e del plasma
Cristiana Guccinelli, Regina Podestà

Quaderno 4

Terzo settore, Europa e nuova legislazione italiana sulle Onlus
Cristiana Guccinelli, Regina Podestà

Quaderno 5

Privacy e volontariato
Regina Podestà

Quaderno 6

La comunicazione per il volontariato
Andrea Volterrani

Quaderno 7

Identità e bisogni del volontariato in Toscana
Andrea Salvini

Quaderno 8

Le domande e i dubbi delle organizzazioni di volontariato
Gisella Seghettini

Quaderno 9

La popolazione anziana: servizi e bisogni. La realtà aretina
Roberto Barbieri, Marco La Mastra

Quaderno 10

Raccolta normativa commentata. Leggi fiscali e volontariato
Stefano Ragghianti

Quaderno 11

Oltre il disagio. Identità territoriale e condizione giovanile in Valdera
Giovanni Bechelloni, Felicita Gabellieri

Quaderno 12

Dare credito all'economia sociale. Strumenti del credito per i soggetti non profit
Atti del convegno

Quaderno 13

Volontariato e Beni Culturali
Atti Conferenza Regionale

Quaderno 14

I centri di documentazione in area sociale, sanitaria e sociosanitaria: storia, identità, caratteristiche, prospettive di sviluppo
Centro Nazionale del volontariato, Fondazione Istituto Andrea Devoto

Quaderno 15

L'uso responsabile del denaro. Le organizzazioni pubbliche e private nella promozione dell'economia civile in Toscana
Atti del convegno

Quaderno 16

Raccolta normativa commentata. Leggi fiscali e volontariato
Stefano Ragghianti

Quaderno 17

Le domande e i dubbi delle organizzazioni di volontariato
Stefano Ragghianti, Gisella Seghettini

Quaderno 18

Accessibilità dell'informazione.
Abbattere le barriere fisiche e virtuali
nelle biblioteche e nei centri di
documentazione

Francesca Giovagnoli

Quaderno 19

Servizi alla persona e volontariato
nell'Europa sociale in costruzione

Mauro Pellegrino

Quaderno 20

Le dichiarazioni fiscali degli Enti non
Profit

Stefano Ragghianti

Quaderno 21

Le buone prassi di bilancio sociale nel
volontariato

Maurizio Catalano

Quaderno 22

Raccolta fondi per le Associazioni di
Volontariato. Criteri ed opportunità

Sabrina Lemmetti

Quaderno 23

Le opportunità "finanziarie e reali" per
le associazioni di volontariato toscane

Riccardo Bemi

Quaderno 24

Il cittadino e l'Amministrazione di
sostegno. Un nuovo diritto per i malati
di mente (e non solo)

Gemma Brandi

Quaderno 25

Viaggio nella sostenibilità locale:
concetti, metodi, progetti realizzati in
Toscana

Marina Marengo

Quaderno 26

Raccolta normativa commentata. Leggi
fiscali e volontariato

Stefano Ragghianti

Quaderno 27

Le trasformazioni del volontariato in
Toscana. 2° rapporto di indagine

Andrea Salvini, Dania Cordaz

Quaderno 28

La tutela dei minori: esperienza e
ricerca

Fondazione Il Forteto onlus - Nicola

Casanova, Luigi Goffredi

Quaderno 29

Raccontare il volontariato

Andrea Volterrani

Quaderno 30

Cose da ragazzi. Percorso innovativo di
Peer Education

Luca Napoli, Evelina Marallo

Quaderno 31

L'arcobaleno della partecipazione.
Immigrati e associazionismo in
Toscana

Ettore Recchi

Quaderno 32

Non ti scordar di te. Catalogo dei fondi
documentari del volontariato toscano

Barbara Anglani

Quaderno 33

Buone prassi di fund raising nel
volontariato toscano

Sabrina Lemmetti

Quaderno 34

Il bilancio sociale delle organizzazioni
di volontariato

Luca Bagnoli

Quaderno 35

Le responsabilità degli organi
amministrativi delle associazioni di
volontariato

Stefano Ragghianti, Rachele Settesoldi

Quaderno 36

Storie minori - Percorsi di accoglienza e di esclusione dei minori stranieri non accompagnati

Monia Giovannetti

Quaderno 37

Ultime notizie! La rappresentazione del volontariato nella stampa toscana

Carlo Sorrentino

Quaderno 38

Contributi e finanziamenti per le associazioni di volontariato

Guida pratica

Riccardo Bemi

Quaderno 39

Le domande e i dubbi delle associazioni di volontariato

Riccardo Bemi, Stefano Ragghianti

Quaderno 40

Cittadinanze sospese. Per una sociologia del welfare multiculturale in Toscana

Carlo Colloca

Quaderno 41

Un mondo in classe. Multietnicità e socialità nelle scuole medie toscane

Ettore Recchi, Emiliana Baldoni, Letizia Mencarini

Quaderno 42

Altre visioni. Le donne non vedenti in Toscana

Andrea Salvini

Quaderno 43

La valutazione di impatto sociale dei progetti del volontariato toscano

Andrea Bilotti, Lorenzo Nasi, Paola Tola, Andrea Volterrani

Quaderno 44

Le donazioni al volontariato.

Agevolazioni fiscali per i cittadini e le imprese

Sabrina Lemmetti, Riccardo Bemi

Quaderno 45

Una promessa mantenuta. Volontariato servizi pubblici, cittadinanza in Toscana

Riccardo Guidi (2 voll.)

Quaderno 46

Atlante del volontariato della protezione civile in Toscana

Riccardo Pensa

Quaderno 47

La mediazione linguistico-culturale. Stato dell'arte e potenzialità

Valentina Albertini, Giulia Capitani

Quaderno 48

Contributi e finanziamenti per le associazioni di volontariato.

Aggiornamento 2009

Riccardo Bemi

Quaderno 49

Volontariato e formazione a distanza

Giorgio Sordelli

Quaderno 50

Il volontariato. Immagini, percezioni e stereotipi

Laura Solito, Carlo Sorrentino

Quaderno 51

Le competenze del volontariato.

Un modello di analisi dei fabbisogni formativi

Daniele Baggiani

Quaderno 52

Le nuove dipendenze.

Analisi e pratiche di intervento

Valentina Albertini, Francesca Gori

Quaderno 53

Atlante sociale sulla tratta.

Interventi e servizi in Toscana

Marta Bonetti, Arianna Mencaroni,
Francesca Nicodemi

Quaderno 54

L'accoglienza dei volontari nel Terzo Settore.

Tecniche di comunicazione e suggerimenti pratici

Stefano Martello, Sergio Zicari

Quaderno 55

Il lavoro nelle associazioni di volontariato

a cura di Sabrina Lemmetti

Quaderno 56

La comunicazione al centro. Un'indagine sulla rete dei Centri di Servizio per il Volontariato

a cura di Gaia Peruzzi

Quaderno 57

Anziani e non autosufficienza. Ruolo e servizi del volontariato in Toscana

a cura di Simona Carboni, Elena Elia, Paola Tola

Quaderno 58

Il valore del volontariato. Indicatori per una valutazione extraeconomica del dono

Alessio Ceccherelli, Angela Spinelli, Paola Tola, Andrea Volterrani

Quaderno 59

Città e migranti in Toscana. L'impegno del volontariato e dei governi locali per i diritti di cittadinanza

Carlo Colloca, Stella Milani e Andrea Pirni

Quaderno 60

Il volontariato inatteso. Nuove identità nella solidarietà organizzata in Toscana

a cura di Andrea Salvini e Luca Corchia

Quaderno 61

Disabilità e "dopo di noi" Strumenti ed esperienze

a cura di Francesca Biondi Dal Monte e Elena Vivaldi

Quaderno 62

Le domande e i dubbi delle associazioni di volontariato

a cura di Riccardo Bemì

Quaderno 63

Fund raising per il volontariato

a cura di Sabrina Lemmetti

Quaderno 64

Volontariato senza frontiere. Solidarietà internazionale e cooperazione allo sviluppo in Toscana

a cura di Fabio Berti, Lorenzo Nasi

Quaderno 65

Volontariato e invecchiamento attivo

a cura di Elena Innocenti, Tiziano Vecchiato

Quaderno 66

Crisi economica e vulnerabilità sociale. Il punto di vista del volontariato

a cura di Simona Carboni

Quaderno 67

Giovani al potere. Attivismo giovanile e partecipazione organizzata in tempo di crisi

Riccardo Guidi

Quaderno 68

Volontariato e advocacy in Toscana. Territorio, diritti e cittadinanza

Luca Raffini, Andrea Pirni, Carlo Colloca

Quaderno 69

L'innovazione in agricoltura sociale. Progettazione e strumenti di lavoro per le associazioni

a cura di Francesco Di Iacovo,
Roberta Moruzzo

Quaderno 70

**Volontariato e politica:
verso una nuova alleanza?**

a cura di Rossana Caselli

Quaderno 71

**Formare e formarsi
nel volontariato**

Francesca Romana Busnelli,
Angelo Salvi

Quaderno 72

Tra Profit e Non Profit

Le regole per una alleanza efficace

a cura di Stefano Martello,
Sergio Zicari

Quaderno 73

Oltre la crisi

**Identità e bisogni del volontariato
in Toscana**

Andrea Salvini, Irene Psaroudakis

Quaderno 74

**Disabilità e lavoro
Il ruolo del volontariato
nell'integrazione lavorativa
delle persone disabili**

Daniela Mesini, Claudio Castegnaro, Nicola
Orlando

Quaderno 75

**Volontariato e welfare rurale
Uno studio per progettare nuovi
servizi**

Fabio Berti, Andrea Bilotti e Lorenzo Nasi

Quaderno 76

**La valorizzazione del volontariato
senior**

Stefano Martello, Sergio Zicari

Quaderno 77

**Capire il cambiamento
Giovani e partecipazione**

Andrea Salvini, Irene Psaroudakis

Quaderno 78

**La gestione della crisi negli enti del
terzo settore**

**Dinamiche ricorrenti e possibili
soluzioni**

Stefano Martello

Quaderno 79

**Il ruolo dei volontari per la
valorizzazione del patrimonio
culturale**

Francesca Velani e Annalisa Giachi

Quaderno 80

Fatti di relazioni

Prendersi cura dei volontari

Valentina Albertini

Quaderno 81

**I social media
per il terzo settore**

Un nuovo modo di comunicare

Pietro Citarella, Stefano Martello

Quaderno 82

**Competenze al centro
Sperimentazione di un modello per
la valutazione delle competenze
trasversali**

Katia Orlandi, Maria Cecchin, Iljā Barsanti

Quaderno 83

**Le associazioni di promozione sociale
Prima indagine conoscitiva in Toscana**

Andrea Salvini, Irene Psaroudakis

Quaderno 84

**Il volontariato aziendale
Dinamiche, potenzialità ed esperienze**

Stefano Martello, Sergio Zicari

Quaderno 85

Collaborare, non competere
Co-programmazione, co-progettazione,
convenzioni nel Codice
del Terzo settore

Luca Gori - Francesco Monceri

Quaderno 86

Gestire un ente di terzo settore
Profili amministrativi, giuridici e
fiscali

Riccardo Bemì - Sabrina Lemmetti
Fabio Lenzi - Elena Pignatelli
Stefano Ragghianti - Gisella Seghettini

Quaderno 87

Il perché del volontariato
Una ricerca tra i volontari toscani

Cristina Cecchini - Moira Chiodini
Camillo Donati - Patrizia Meringolo

Quaderno 88

Le organizzazioni di volontariato
Identità, bisogni e caratteristiche
strutturali in Toscana

Irene Psaroudakis e Andrea Salvini

Quaderno 89

L'impatto della digitalizzazione negli
enti del terzo settore
Prospettive giuridiche e sociali

Matteo Trapani

Quaderno 90

Gestire un ente di terzo settore
Profili amministrativi,
giuridici e fiscali
Seconda edizione

Riccardo Bemì - Sabrina Lemmetti
Fabio Lenzi - Elena Pignatelli
Stefano Ragghianti - Gisella Seghettini

Quaderno 91

Le cooperative sociali
Prima indagine conoscitiva in Toscana

Elisa Maggi e Andrea Salvini

Quaderno 92

La differenza dei potenziali
Come cambia la propensione dei
cittadini toscani al volontariato

Andrea Salvini
con i contributi di: Riccardo Bonacina,
Riccardo Guidi, Gabriella Punziano,
Adriana Schiedi, Francesco Vasca

Stampato in Italia
da La Grafica Pisana srl - Bientina (Pisa)
Luglio 2023